

Impacto socioeconómico de la regulación sobre los nuevos productos relacionados con el tabaco

Noviembre de 2026

Afi

Resumen ejecutivo

Impacto socioeconómico de la regulación sobre los nuevos productos relacionados con el tabaco

El informe analiza el impacto socioeconómico de las dos medidas que el Ministerio de Sanidad plantea sobre los nuevos productos relacionados con el tabaco. Parte de qué son el cigarrillo electrónico y las bolsas de nicotina y del tamaño que ha alcanzado su mercado en España, para describir después quién los consume y cómo se relacionan con el cigarrillo convencional, un vínculo decisivo. Sobre esa base cuantifica lo que el sector aporta en valor añadido, empleo, recaudación e inversión, y el tamaño de la huella socioeconómica que ambas medidas eliminarían. Concluye valorando ambas medidas conforme a los principios de buena regulación y apuntando alternativas menos gravosas.

1. Nuevos productos del sector del tabaco

- España sigue entre los países de Europa Occidental con mayor prevalencia de tabaco (28%) y la reduce a menos de la mitad del ritmo comunitario. En este contexto, se están desplegando procesos de I+D de desarrollo de nuevos productos de nicotina sin combustión, de menor riesgo y con utilidad probada como sustitutos del tabaco tradicional de combustión.
- El vapeo es ya un sector consolidado que exhibe 339 M€ de ventas en 2025 y un crecimiento del 8% hasta 2030, con una recomposición hacia los sistemas de recarga que apunta a un consumidor más estable. Por su parte, las bolsas de nicotina están en plena expansión, proyectando unas ventas de 200 M€ en 2030.

2. El perfil del consumo de nuevos productos en España

- La prevalencia del vapeo en España (4,6%) sigue por debajo de la media de los países europeos de la OCDE (7%), aunque converge con rapidez tras crecer un 109% entre 2022 y 2024. El consumo de bolsas de nicotina es todavía marginal, inferior al 1% de la población.
- Los sabores son un atributo central de los productos de vapeo. Solo el 5% de los líquidos autorizados por el Ministerio de Sanidad tiene sabor a tabaco, y los sabores suponen en torno al 95% de las ventas de vapeo.

3. Relación entre el tabaco y los nuevos productos

- El vapeo no actúa como puerta de entrada al tabaco. Solo un 0,9% de los adolescentes y un 0,22% de los adultos de 15 a 64 años vapean con nicotina sin haber fumado nunca.
- Los usuarios recurren a ambos productos para dejar o reducir el tabaco. El 70% de los usuarios de vapeo dejó de fumar tras empezar a vapear y otro 28% redujo su consumo, mientras que el 62% de los usuarios de bolsas las utiliza para fumar menos.
- Los datos de consumo regional apuntan a un cierto grado de sustitución entre el consumo de vapeo y el consumo de tabaco tradicional. Desde 2017, las provincias donde más se vapea han reducido un 33% sus ventas de cigarrillos por adulto, frente al 24% del resto.
- Según EDADES 2024, entre 72.000 y 233.000 adultos han dejado el tabaco apoyándose en el vapeo. Su crecimiento equivale al 27% del aumento de exfumadores entre 2018 y 2024.

Resumen ejecutivo

Impacto socioeconómico de la regulación sobre los nuevos productos relacionados con el tabaco

4. Contribución socioeconómica de los nuevos productos

- En 2025 ambos productos aportaron 382 M€ al PIB español: 344 M€ el vapeo y 37 M€ las bolsas de nicotina. Más de la mitad del valor añadido se genera fuera del propio sector.
- El sector sostiene más de 5.400 empleos a jornada completa (4.880 por vapeo y 540 por bolsas de nicotina) y 168 M€ en salarios. Siete de cada diez se generan fuera del propio sector.
- La aportación tributaria ascendió a 162 M€ en 2025, 140 M€ del vapeo y 22 M€ de las bolsas, de los que 43 M€ corresponden a los impuestos especiales estatal y canario. Por cada euro de valor añadido, el vapeo aporta 41 céntimos en impuestos y las bolsas, 60.
- El valor añadido en 2030 alcanzaría 531 M€ (+39%), el empleo llegaría a 7.600 puestos (+40%), y la recaudación subiría a 247 M€ (+52%). La contribución de las bolsas de nicotina pasaría de un 14% en 2025 a un 36%, señalando el crecimiento de este segmento.

5. Impacto de las medidas regulatorias

- La prohibición de los líquidos con sabores distintos del tabaco alcanza al 95% de las ventas de vapeo en España. Por su parte, menos del 3% de las ventas de bolsas de nicotina cumple el límite de 4 mg por bolsa, de modo que la medida equivale a una prohibición de facto, cuya oferta dejaría de ser viable y la categoría desaparecería.
- En línea con la evidencia internacional, el 60% de quienes usan líquidos con sabor seguiría vapeando y un 9% volvería al tabaco. Entre los usuarios de bolsas, solo un 6% abandonaría la nicotina y un 28% retomaría el cigarrillo. La demanda que persiste se desplazaría al mercado ilícito, como ocurre en Estonia, Dinamarca o California, fuera del control sanitario, de la verificación de edad y de la recaudación.
- Aplicadas en 2025, las dos medidas habrían eliminado 365 M€ de valor añadido, el 96% del que generan ambos sectores, y unos 5.190 empleos. La recaudación caería 155 M€, incluida la del impuesto especial recién implantado, además de perderse unos 847 M€ de inversión prevista entre 2025 y 2030.

6. Conclusiones y recomendaciones

- Las medidas no superarían el principio de eficacia, ya que podrían elevar la prevalencia de tabaco que pretenden reducir y desviar parte de la demanda hacia un mercado ilícito.
- Tampoco superarían el principio de proporcionalidad, al suponer la práctica desaparición de un mercado en crecimiento con un coste mayor del necesario para alcanzar su objetivo.
- Existen alternativas más eficaces y proporcionadas, como las licencias a los puntos de venta, la verificación efectiva de la edad o la restricción selectiva de sabores y diseños atractivos para menores, que preservan una opción de menor riesgo para los fumadores adultos.



Índice

1. Nuevos productos del sector del tabaco 5
2. El perfil del consumo de nuevos productos en España 9
3. Relación entre el tabaco y los nuevos productos 12
4. Contribución socioeconómica de los nuevos productos 22
5. Impacto de las medidas regulatorias 27
6. Conclusiones y recomendaciones 36

Anexo metodológico 40



01.
Nuevos productos del sector del tabaco

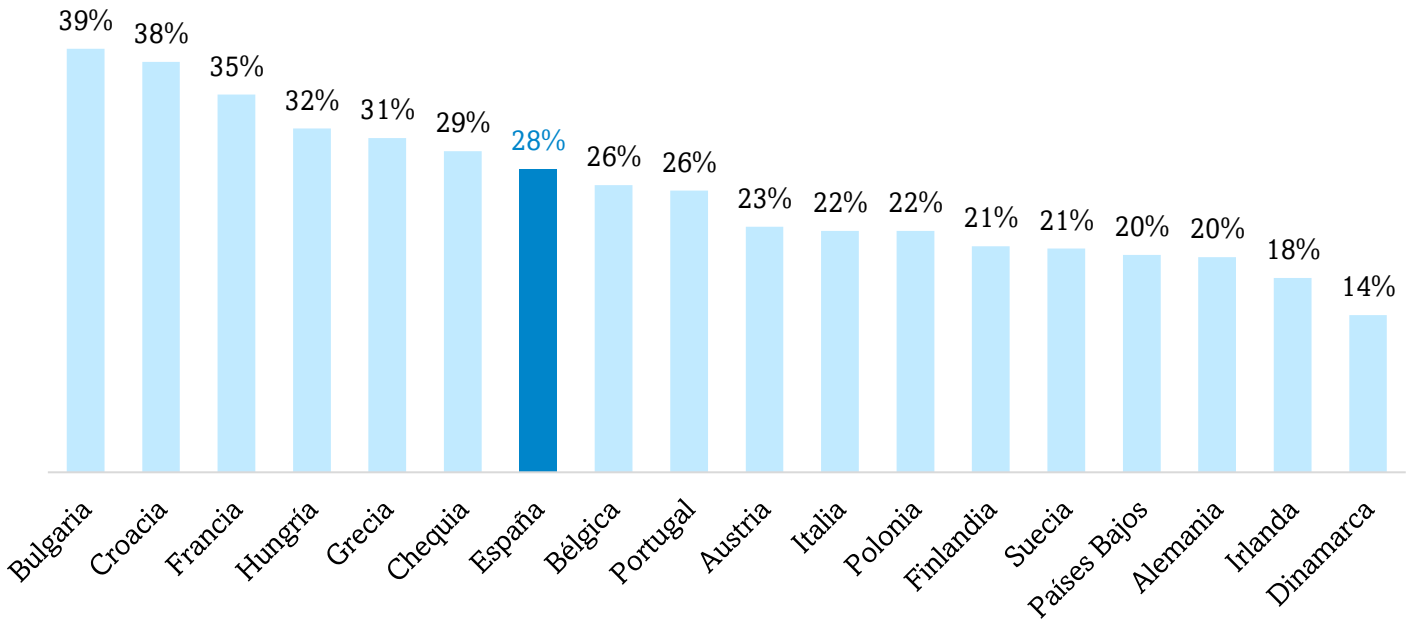
El 28% de los españoles fuma y la prevalencia cae a la mitad de ritmo que en la UE

- España se mantiene entre los países con mayor prevalencia del tabaco de la Unión Europea. Según datos de la OMS, en 2022 cerca de un 30% de los adultos fumaba, un nivel muy próximo a la media comunitaria (27%), pero si la comparación se limita a Europa Occidental, España pasa a ser el segundo país que más fuma tabaco, solo por detrás de Francia (35%) y lejos de Portugal, Italia, Países Bajos o Alemania.

- Entre 2022 y 2025, la prevalencia española apenas cayó un 2%, menos de la mitad que la caída media de la Unión Europea, muy lejos de los descensos de Dinamarca (-11%), Suecia o Austria (-10%), y las proyecciones de la OMS apuntan a que ese ritmo más lento se mantendrá hasta 2030, cuando España rondará el 27% frente al 25% de media comunitaria.

- Por sexo, la resistencia a la baja se concentra en las mujeres, ya que su prevalencia se mantiene en torno al 27% desde el año 2000 y la OMS no prevé cambios hasta 2030, mientras que la de los hombres cayó del 42% al 29% entre 2000 y 2022. Como resultado, la brecha entre sexos prácticamente se ha cerrado.

Prevalencia del tabaco en Europa,
% de la población de 15 años o más, 2025



Fuente: Afi a partir de la Organización Mundial de la Salud

Cigarrillo electrónico, bolsas de nicotina y hierbas calentadas: tres vías para reducir el consumo de tabaco

En un contexto donde se busca reducir la prevalencia de tabaco a un mayor ritmo, existen una serie de nuevos productos con nicotina y sin combustión que exhiben un menor riesgo para la salud y que ayudan a los fumadores a dejar el tabaco.

El cigarrillo electrónico (vapeo) es un dispositivo de batería que calienta un líquido sin llegar a la combustión, compuesto por una base de glicerina vegetal y propilenglicol, con aditivos aromáticos y, de forma opcional, nicotina, generando un aerosol que inhala el usuario. Existe una gran variedad de productos, que se dividen en desechables y no desechables; estos últimos, a su vez, en recarga abierta o «Mods» y recarga cerrada o «Pods».

Las bolsas de nicotina son pequeñas bolsitas de fibra vegetal que contienen nicotina sintética o extraída del tabaco, junto con aromas, estabilizantes y edulcorantes. Se comercializan en recipientes redondos de 20 unidades y se colocan entre la encía y el labio superior, liberando la nicotina por absorción bucal. No contienen hoja de tabaco en su composición y no generan combustión, humo ni vapor. Se clasifican principalmente por su concentración de nicotina, que va de formatos suaves a fuertes, y por su formato.

Las hierbas calentadas son un producto sin tabaco, con o sin nicotina, utilizado para la inhalación de un aerosol, compuesto por un dispositivo electrónico y una recarga en stick, cigarro, cápsula u otro formato que contiene un sustrato a base de hierbas u otras fibras vegetales en estado seco o con muy baja humedad, que contiene o no nicotina añadida de forma artificial. Por representar aún un mercado pequeño, aunque en expansión, no se han tratado cuantitativamente en este informe.

Tipos de cigarrillos electrónicos



Desechables
Un solo uso: hasta 800 caladas y 2 ml de líquido



Recarga cerrada
Recargas propias de cada modelo, de 2 ml



Recarga abierta
«Tanques» que aceptan líquidos de cualquier marca, en recargas de 10 ml

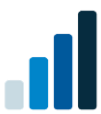
Bolsas de nicotina



Composición
Fibra vegetal, nicotina y aromas, sin hoja de tabaco



Uso
Entre la encía y el labio, sin combustión, humo ni vapor



Formatos
«All white» o tradicionales, de suaves a fuertes según su nicotina

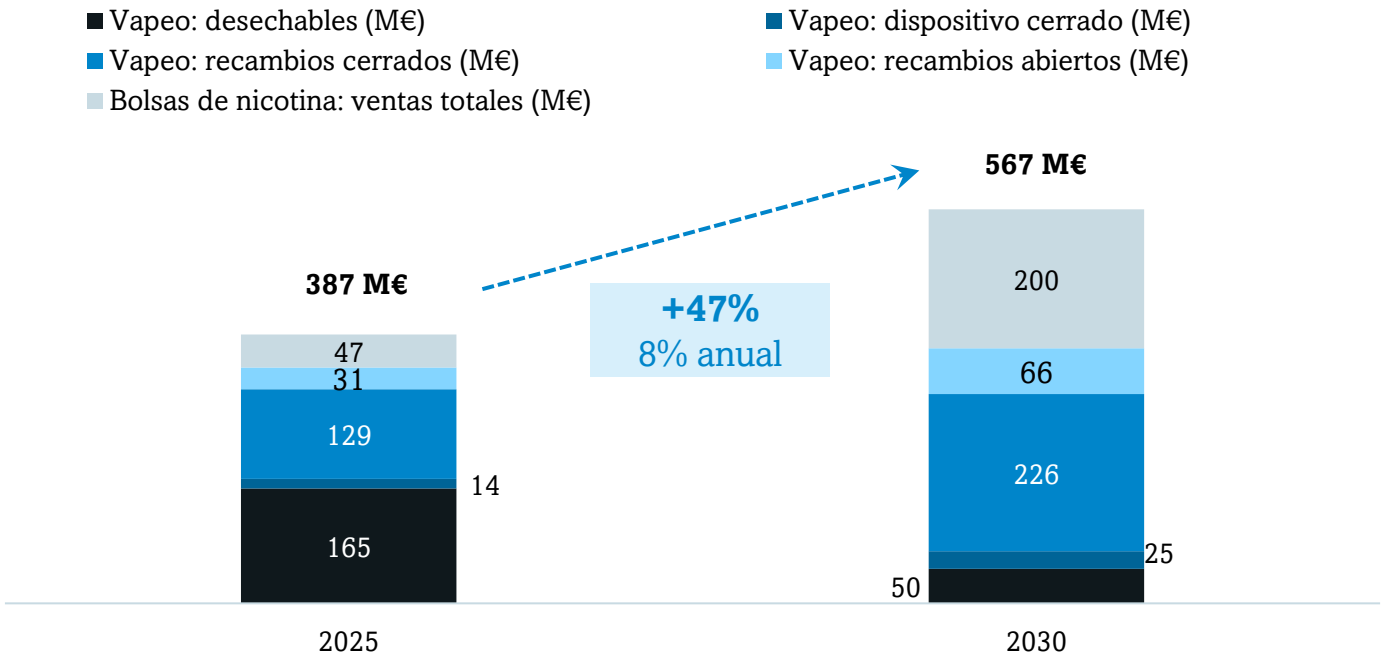
Las ventas de bolsas de nicotina se duplican y las de vapeo giran hacia los sistemas de recarga

- Las bolsas de nicotina duplicaron sus ventas en 2025, alcanzando los 47,2 M€ en 2025. Las proyecciones del sector multiplican por cuatro las ventas de aquí a 2030, hasta los 200 M€. En cantidades, en 2025 se vendieron 153 millones de bolsitas, duplicándose respecto al año anterior, y para 2030 se espera vender cerca de 570 millones (x3,7 en un solo lustro).

- Por su parte, el vapeo, es un mercado más consolidado. En 2025 se vendieron 56 millones de productos, junto con 155 millones de mililitros, que generaron unas ventas de 339 millones de euros. Hasta 2030 se espera una recomposición interna de las ventas, si bien crecerán en agregado un 8%, hasta los 367 millones de euros. Los desechables se consumirán en menor medida en favor de los sistemas de recarga, señalando un consumidor más establecido que busca productos recargables y reutilizables para un uso más prolongado. Como resultado, los recambios cerrados pasarían de concentrar el 38% de las ventas de vapeo en 2025 al 62% en 2030, convirtiéndose en su principal producto.

- En total, el mercado de ambos productos crecerá en apenas un lustro un 47%, a una tasa anual (CAGR) del 8%.

Ventas de los nuevos productos,
millones de euros, 2025 y 2030



Fuente: Afi a partir de estimaciones del sector



02.
El perfil del consumo de nuevos productos en España

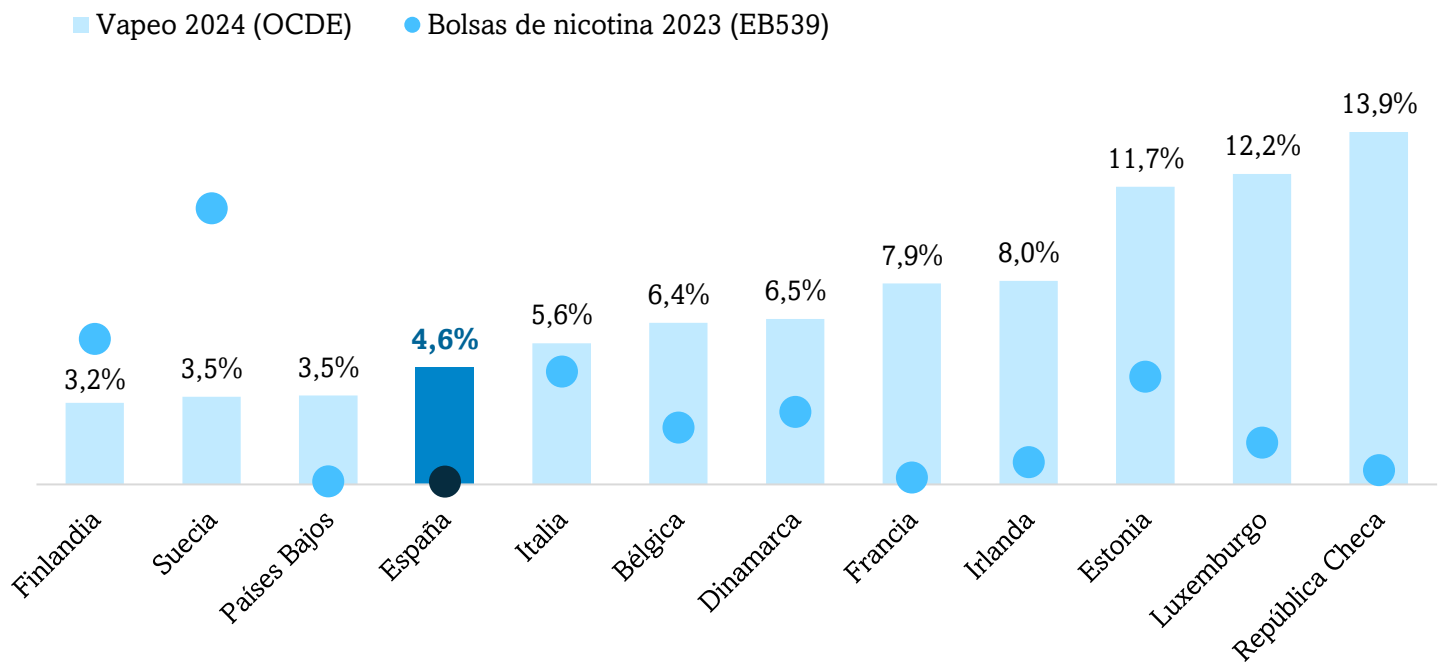
España consume menos cigarrillos electrónicos que Europa, pero la brecha se cierra

- La prevalencia del vapeo en España se sitúa en el 4,6% de la población de 15 años o más, todavía por debajo de la media del resto de países europeos de la OCDE (7%). Países como la República Checa, con un 14%, Estonia, con un 12%, o Irlanda, con un 8%, presentan niveles bastante más altos, mientras que España se mantiene en una posición más parecida a la de los Países Bajos, Suecia o Finlandia.

- Aunque España sigue por debajo de esa media europea, la tendencia de los últimos años apunta hacia la convergencia. Entre 2022 y 2024 la prevalencia del vapeo en España creció un 109%, lo que la sitúa, junto con Suecia, entre los países que más crecen y muy por encima del 43% que registró de media el resto de los países europeos de la OCDE.

- Por su parte, el consumo de bolsas de nicotina se mantiene bajo en España (menos del 1%), frente al 2% del resto de la UE. El consumo se concentra en países del norte de Europa como Suecia (11%) o Finlandia (6%), donde el producto ha tenido mejor acogida.

Vapeo y bolsas de nicotina por país,
% de la población de 15 años o más (vapeo, 2024; bolsas, 2023)



Fuente: Afi a partir de datos de la OCDE (vapeo) y del Eurobarómetro Especial 539 (bolsas de nicotina)

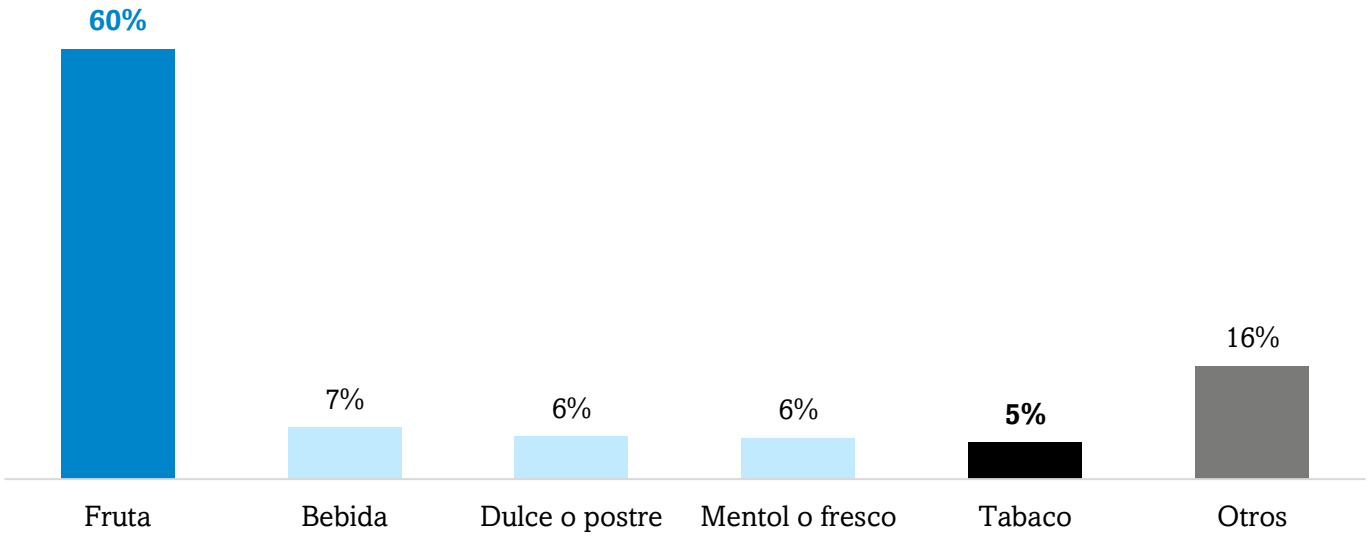
Solo el 5% de los líquidos de vapeo autorizados tienen sabor a tabaco

- Los consumidores españoles de productos de vapeo muestran una preferencia marcada por las variedades de sabores. Según la oferta registrada, de los 20.996 líquidos autorizados para su comercialización por el Ministerio de Sanidad, la principal categoría son los sabores frutales, que representan un 60% de la oferta total de líquidos de sabores. El tabaco es la categoría menos ofertada, con tan solo un 5% de la oferta total.

- Merece la pena destacar que, en el caso de los líquidos con sabor a tabaco, en su mayor parte se consumen combinados con otros sabores. De hecho, tan solo un 17% de los encuestados por Sigma Dos en 2025 declararon usar habitualmente el sabor tabaco, lo que supone que más de un 80% de los consumidores de cigarrillos electrónicos utilizan, en mayor o menor medida, los líquidos de sabores. Este porcentaje de usuarios es consistente con los datos de ventas del sector, que apuntan a un peso en torno al 95% de los saborizantes sobre la facturación total de los productos de vapeo.

- Si bien no es exclusiva de España, esta preferencia por las variedades de sabores sí es más marcada que en otros países europeos. Si comparamos los datos de España con los de la Unión Europea, los sabores frutales y dulces están más extendidos en España, mientras que los consumidores europeos muestran una mayor preferencia por los sabores de tabaco y menta. Aun así, en ambos casos los frutales son la opción preferida.

Líquidos de vapeo autorizados por categoría de aroma,
% sobre el total de líquidos autorizados, 2026



Fuente: Afi a partir del Ministerio de Sanidad (2026)



03.
Relación entre el tabaco y los nuevos productos

Los principios de buena regulación como marco de evaluación

- El artículo 129 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, obliga a las administraciones a ajustar su iniciativa normativa a seis principios de buena regulación y a justificar la adecuación de cada norma a todos ellos.

- Estos principios persiguen que la regulación responda a la evidencia disponible, guarde una relación causal con el objetivo que declara perseguir y no genere costes innecesarios, una vez descartadas otras alternativas menos gravosas.

- En los próximos capítulos, se aborda un análisis de eficacia y proporcionalidad de las medidas propuestas. En el ámbito de la eficiencia, se pretende analizar, a partir de los datos disponibles para España y una amplia revisión de la literatura, si las medidas son un instrumento adecuado para lograr su objetivo. Para analizar su proporcionalidad, se llevará a cabo un análisis de impacto económico detallado, tanto sobre el propio sector como sobre el conjunto de la economía española.

Principios de buena regulación, en azul los evaluados en el informe

Necesidad La norma está justificada por una razón de interés general	**Eficacia** La norma es el instrumento más adecuado para sus fines	**Proporcionalidad** La norma contiene solo la regulación imprescindible
Seguridad jurídica La norma es coherente con el ordenamiento vigente	**Transparencia** Acceso a la normativa y participación de los destinatarios	**Eficiencia** La norma evita cargas administrativas innecesarias o accesorias

Cómo se evalúan la eficacia y la proporcionalidad en el informe

Eficacia

Capítulo 3. Relación entre el tabaco y los nuevos productos

¿Contribuyen las medidas a reducir la prevalencia del tabaquismo, objetivo del PIT 2024-2027?

- Vapeo como puerta de entrada a la nicotina
- Vapeo y ventas de cigarrillos por provincia
- Uso de vapeo y bolsas para reducir el tabaco
- Exfumadores que dejaron el tabaco con el vapeo

Proporcionalidad

Capítulo 5. Impacto de las medidas regulatorias

¿Es el coste económico de las medidas proporcionado al objetivo que persiguen?

- Valor añadido y empleo directos por eslabón
- Efectos indirectos e inducidos
- Recaudación fiscal por figura impositiva
- Proyección de las magnitudes hasta 2030

El capítulo 5 aplica ambos principios a las dos medidas propuestas, y el capítulo 6 recoge las conclusiones de la evaluación y las alternativas regulatorias.

Fuente: Afi a partir de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

¿Puerta de entrada o de salida? La clave de la eficacia

- El objetivo del Plan Integral de Prevención y Control del Tabaquismo 2024-2027 es reducir la prevalencia del tabaquismo. Restringir los sabores o la nicotina solo contribuiría a ese objetivo si estos productos actuaran como puerta de entrada, es decir, si iniciaran en la nicotina, y después en el tabaco, a personas que nunca han fumado, sobre todo a los menores, el colectivo al que la regulación pretende proteger.

- Si, por el contrario, funcionan sobre todo como puerta de salida para quienes ya fuman, retirarlos del mercado legal iría en contra del propio objetivo del plan, porque cerraría una vía para dejar o reducir el consumo de tabaco.

- Por ello, este capítulo contrasta ambas hipótesis con datos españoles. Primero mide cuántas personas que nunca han fumado se inician en la nicotina a través del vapeo, entre los adolescentes (ESTUDES 2023) y entre los adultos (EDADES 2024), siguiendo la metodología de Peruga et al. (2022). Después analiza la relación con las ventas de tabaco, los motivos de uso y los exfumadores que se apoyaron en el vapeo.

Cómo se contrastan las dos hipótesis en este capítulo

Puerta de entrada

Adolescentes (ESTUDES 2023) y adultos de 15 a 64 años (EDADES 2024)

¿Inicia el vapeo en el consumo de nicotina a quien nunca ha fumado?

- Nunca ha fumado tabaco ni cannabis
- Además, ha usado cigarrillos electrónicos
- Y lo ha hecho con líquidos con nicotina

Puerta de salida

Comisionado para el Mercado de Tabacos, encuestas a usuarios y EDADES 2018-2024

¿Ayuda el vapeo a dejar o reducir el consumo de tabaco?

- Vapeo y ventas de cigarrillos por provincia
- Uso de vapeo y bolsas para reducir el tabaco
- Uso para reducir el tabaco, por edad e intensidad
- Exfumadores que dejaron el tabaco con el vapeo

ESTUDES y EDADES son encuestas transversales: miden la situación en un momento dado y no las trayectorias de cada persona, por lo que sus resultados describen asociaciones, no relaciones causales.

Fuente: Afi a partir de Peruga et al. (2022), ESTUDES 2023 y EDADES 2018-2024

Estudiantes que se inician en el consumo de nicotina a través de CE son un 0,9% del total

En primer lugar, y con respecto a la encuesta ESTUDES del año 2023, cabe recalcar que la población total de estudiantes de enseñanzas secundarias representada por dicha encuesta fue de 1.834.251. De estos, la proporción de estudiantes que nunca había fumado fue del 47,8% (N = 821.486). **Asimismo, fue un 3,7% (N = 60.230) de la población analizada la que reportó haber fumado cigarrillos electrónicos en el último mes** y del cual se tiene información completa sobre el tipo de cigarrillo electrónico consumido. En este caso, esa proporción de 3,7% se compuso de un **0,9% de estudiantes no fumadores que había consumido cigarrillos electrónicos con nicotina** (N = 14.861) y un 2,8% (N = 45.369) que había consumido cigarrillos electrónicos sin nicotina.

De lo anterior se concluye, por tanto, que la proporción de estudiantes de secundaria en España que se inician en el consumo de nicotina por medio de los cigarrillos electrónicos sin haber antes fumado **es de 9 por cada 1000 estudiantes en total.**

Por otro lado, una vez que se analiza la población adolescente que sí ha fumado alguna vez en la vida o que lo hace recurrentemente, **la proporción de encuestados que ha consumido cigarrillos electrónicos en el último mes entre esta población asciende a un 38,4%**, mientras que los estudiantes que utilizan cigarrillos electrónicos con nicotina pasan a representar un 23,9%.

01. Población total de estudiantes de enseñanzas secundarias

N = 1.834.251

02. Nunca han fumado cigarrillos convencionales

N = 1.219.745

66,6% (IC 95%: 66,1%-67,2%)

03. Además, nunca han fumado tabaco

N = 889.151*

48,7% (IC 95%: 48,1% - 49,3%)

04. Además, nunca han fumado marihuana

N = 821.486

47,8% (IC 95%: 47,2% - 48,4%)

05. Además, han utilizado CE en el último mes se conoce el tipo de líquido

N = 60.230

3,7% (IC 95%: 3,5% - 4,0%)

06. Han consumido CE con nicotina

N = 14.861

0,9% (IC 95%: 0,8% - 1,0%)

(*) Para la pregunta sobre el consumo de otras formas de tabaco por medio de pipas de agua, la baja tasa de respuestas completas por parte de quienes se sabía que consumían estas, pero no ofrecían información de si dichas pipas contenían tabaco (lo cual era el caso para 9.963 estudiantes, un 44,7% de quienes respondieron afirmativamente sobre el consumo de pipas de agua) se procedió a estimar un modelo logístico basado en las observaciones de la población que contaba con información completa para predecir la probabilidad de haber consumido pipas de agua con tabaco y así clasificar estas observaciones faltantes de tal manera que se mantuviera la proporción de respuestas afirmativas y negativas existente entre dicha población con información completa.

Los adultos que nunca han fumado y vapean con nicotina son el 0,22% de la población

El ejercicio realizado a partir de ESTUDES se replica a continuación con la población de 15 a 64 años de la Encuesta sobre alcohol y otras drogas en España (EDADES), elaborada por el Ministerio de Sanidad, en su edición de 2024. Tanto EDADES como ESTUDES presentan una estructura de preguntas sobre la prevalencia de tabaco y el uso de cigarrillos electrónicos **suficientemente homogénea como para permitir una comparación válida.**

En 2024, EDADES representa a una población de 32.260.950 personas de entre 15 y 64 años, de las cuales el 30,5% (N = 9.335.298) nunca ha fumado tabaco ni cannabis. **Solo un 0,93% de la población (N = 281.770) no ha fumado nunca y ha usado cigarrillos electrónicos en los últimos 12 meses**, y la mayoría lo hace sin nicotina: el 0,71% (N = 214.583) usa líquidos sin nicotina y **el 0,22% (N = 67.188), con nicotina.**

En 2024, más de la mitad de este grupo no indica qué tipo de líquido usa. Para no infraestimar el consumo de nicotina, su respuesta se imputa con un modelo estimado entre los vapeadores que sí contestan, a partir del sexo, la edad, los estudios y el consumo de tabaco, vapeo y cannabis (imputación múltiple).

01. Población total entre 15 y 64 años

N = 32.260.950

02. Nunca han fumado cigarrillos convencionales

N = 10.736.365

33,4% (IC 95%: 32,7%-34,1%)

03. Además, nunca han fumado tabaco

N = 10.331.415

33,6%** (IC 95%: 32,9%-34,4%)

04. Además, nunca han fumado marihuana

N = 9.335.298

30,5% (IC 95%: 29,8%-31,3%)

05. Además, han utilizado CE en los últimos 12 meses

N = 281.770

0,93% (IC 95%: 0,79%-1,08%)

06. Han consumido CE con nicotina

N = 67.188

0,22% (IC 95%: 0,12%-0,33%)

(**) Cada paso se calcula sobre la muestra con respuesta válida. En el paso 03 se descartan 1.452 respuestas incompletas sobre las pipas de agua, el 96% de personas que han consumido tabaco en pipa, por lo que el porcentaje sube aunque el número de personas baja.

(*) Peruga, A. *et al.* (2022). Consumo actual de cigarrillos electrónicos entre estudiantes de secundaria que nunca han fumado. Gaceta Sanitaria, 36(5), 433-438.

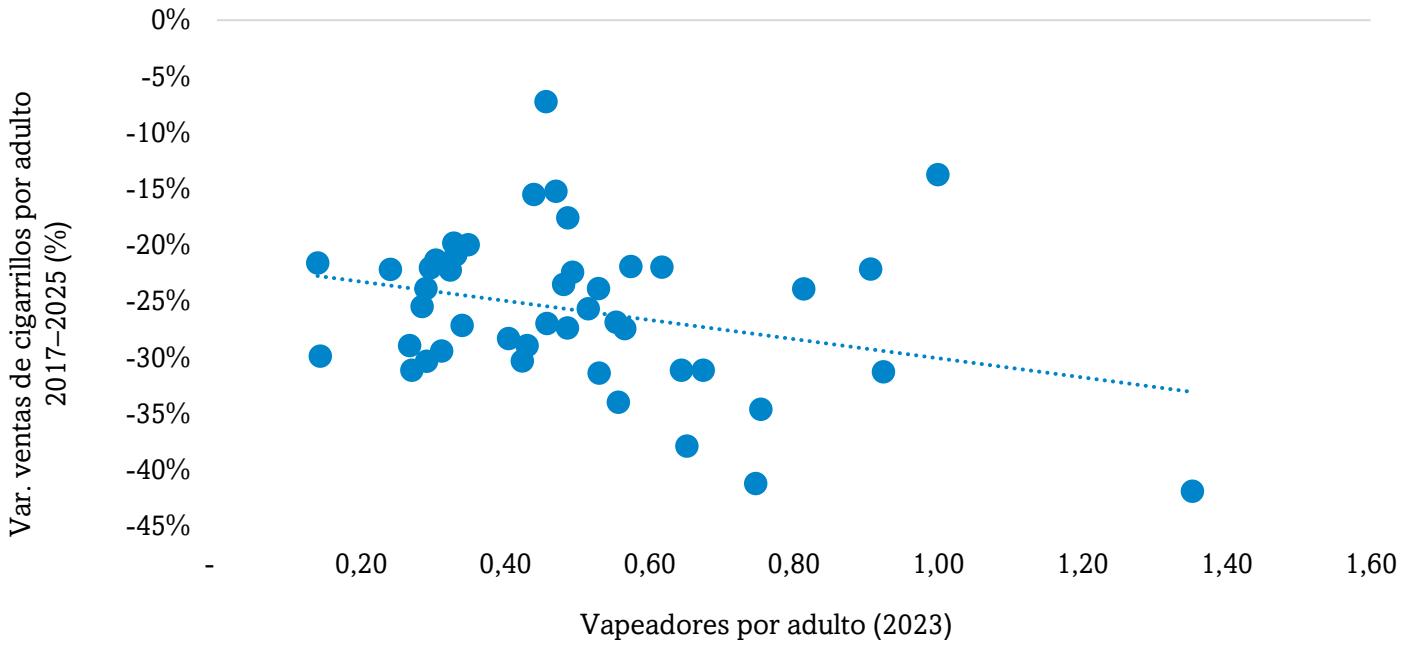
Las regiones con un mayor consumo de vapeo muestran caídas más pronunciadas del consumo de tabaco tradicional

- Si bien los datos de ESTUDES y EDADES muestran que muy pocas personas que nunca han fumado se inician en la nicotina a través del vapeo, esto no representa por sí solo una medida de efectividad del vapeo como puerta de salida del tabaco. Para evaluar esto, es preferible relacionar la evolución del consumo de ambos productos para entender si efectivamente existe una relación negativa entre ambos.

- Entre los años 2017 y 2025, la cifra de ventas de cigarrillos por adulto se vio reducida en un 31% en las 45 provincias sujetas a análisis, y esta caída es más intensa en aquellas provincias donde más se vapea. Así, Baleares, que es la provincia con un mayor consumo de vapeo por adulto, es también la que registra la mayor caída de las ventas de cigarrillos en el periodo (-42%). Agrupando las provincias en función de su consumo de vapeo, aquellas con un consumo por adulto superior a la mediana reducen sus ventas de cigarrillos por adulto en un 33%, frente al 24% del resto de provincias.

- Esta correlación, si bien no representa una prueba de causalidad, pone de manifiesto que los productos del vapeo tienen el potencial de ser un acompañante relevante en la reducción del consumo de tabaco tradicional. Esta relación apunta a un cierto grado de sustitución entre ambos productos, si bien es necesario un análisis más profundo para determinar su magnitud.

Ventas de cigarrillos y vapeo, por provincia,
variación de ventas por adulto 2017-2025 (%) y vapeadores por adulto



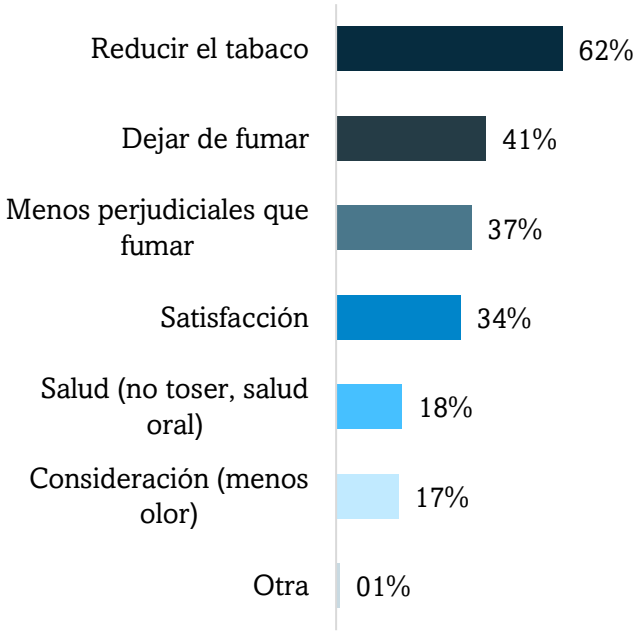
Fuente: Afi a partir de estimaciones del sector, Comisionado para el Mercado de Tabacos e INE. Excluidas Canarias por falta de datos y Cádiz, Girona y Lleida por su posición fronteriza, lo que distorsiona sus datos de consumo.

El uso de nuevos productos se orienta a la reducción del consumo de tabaco

El perfil de los vapeadores y la evolución de las ventas por provincia apuntan a una relación de sustitución con el tabaco. Las encuestas a usuarios permiten contrastarla desde la perspectiva del propio consumidor, al recoger por qué utilizan estos productos y cómo cambia su consumo de tabaco tras empezar a hacerlo.

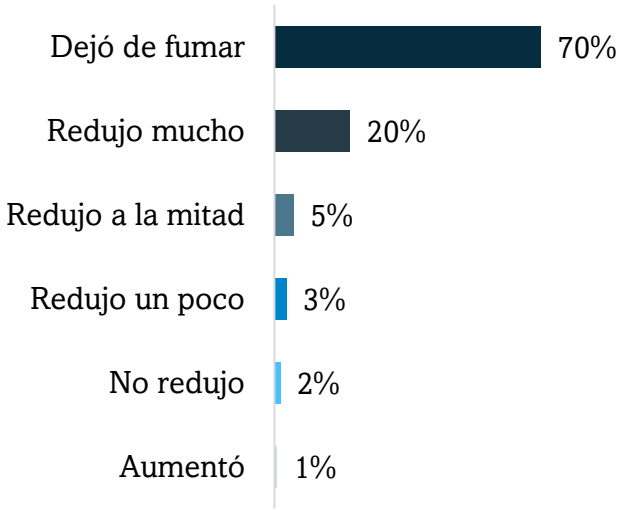
De acuerdo con la encuesta realizada por Sigma Dos a usuarios de vapeo en 2025, el 70% dejó de fumar tras empezar a vapear y otro 28% redujo su consumo de tabaco, un 20% de forma considerable. Solo un 3% lo mantuvo o lo incrementó. Todo ello sitúa al vapeo como una puerta de salida del tabaco para quienes ya fumaban, y no como una puerta de entrada.

Razones para usar bolsas de nicotina,
% de usuarios, respuesta múltiple, 2025



Fuente: Afi a partir de Tholos Foundation (2025)

Cambios en el tabaco tras vapear,
% de usuarios de vapeo, 2025



Fuente: Afi a partir de Sigma Dos (2025)

- Las bolsas de nicotina responden a la misma lógica. Según la encuesta de Tholos Foundation a usuarios en España, el 62% las utiliza para reducir su consumo de tabaco y el 41% para dejar de fumar, que son los dos motivos más citados.

- A continuación, se sitúan la percepción de un menor riesgo frente al cigarrillo (37%) y la satisfacción que proporciona el producto (34%), mientras que los motivos de salud, como no toser o cuidar la salud oral (18%), y el menor olor (17%) quedan en un segundo plano.

- Conjuntamente, tres de los cuatro motivos más citados se refieren al tabaco, lo que apunta a que las bolsas también se utilizan mayormente como sustituto del tabaco tradicional.

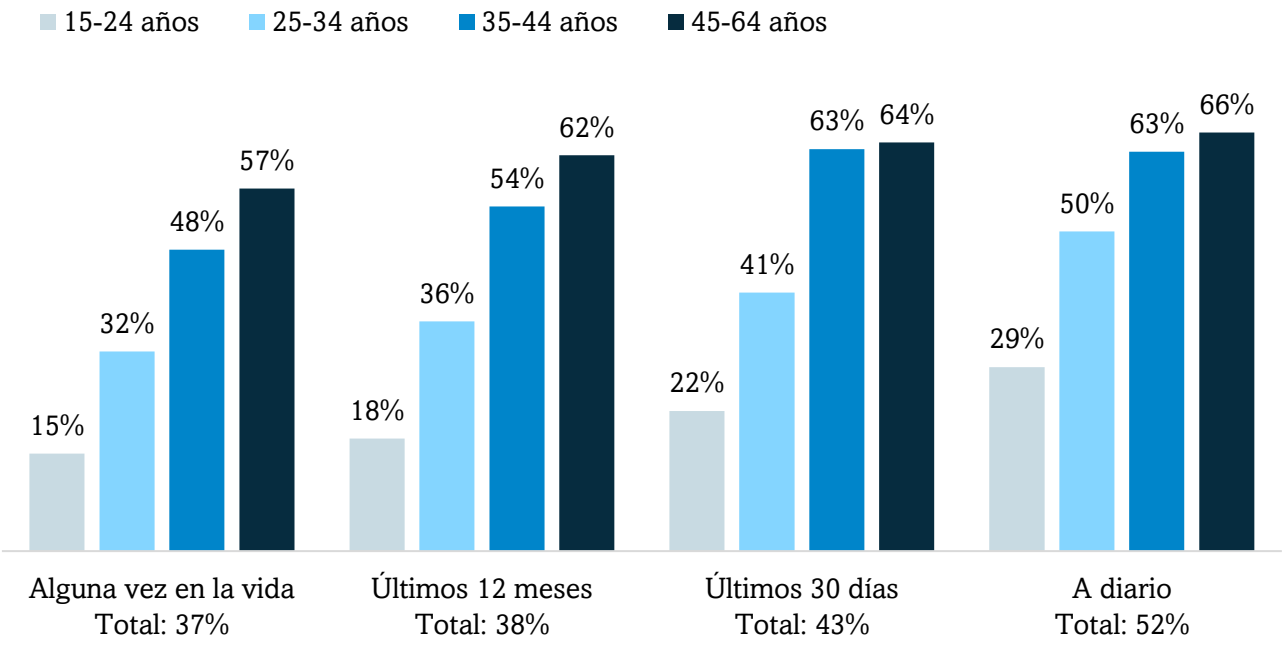
El uso del vapeo para reducir el consumo de tabaco aumenta con la intensidad de consumo y con la edad

- Las encuestas a usuarios apuntan a que el vapeo funciona, sobre todo, como alternativa al tabaco. Los microdatos de EDADES 2024 permiten precisar este resultado, ya que el uso del cigarrillo electrónico para reducir el consumo de tabaco aumenta con la intensidad de consumo, desde el 37% de quienes lo han probado alguna vez hasta el 52% de quienes vapean a diario.

- La edad introduce una segunda dimensión relevante de análisis. En todos los niveles de intensidad, la proporción que vapea para reducir el tabaco crece con la edad, de modo que, entre quienes vapean a diario, alcanza el 66% de las personas de 45 a 64 años, frente al 29% de los jóvenes de 15 a 24 años. Aun así, la intensidad también pesa entre los jóvenes, ya que esa proporción casi se duplica entre quienes vapean a diario respecto a quienes solo lo han probado alguna vez (15%).

- El peso del consumo ocasional y de los jóvenes ayuda a explicar que el dato agregado sea menor entre quienes lo han probado alguna vez. Casi dos de cada tres personas que han probado el cigarrillo electrónico (63%) no lo han usado en el último año y solo el 7% lo consume a diario. Por su parte, los jóvenes de 15 a 24 años suponen el 16% de la población de 15 a 64 años, pero el 30% de quienes han vapeado en el último año. En este grupo, el menor uso para reducir el tabaco apunta a un consumo más experimental.

Vapeo para reducir el tabaco,
% de quienes han vapeado, por edad e intensidad, 2024



Fuente: Afi a partir de microdatos de EDADES 2024

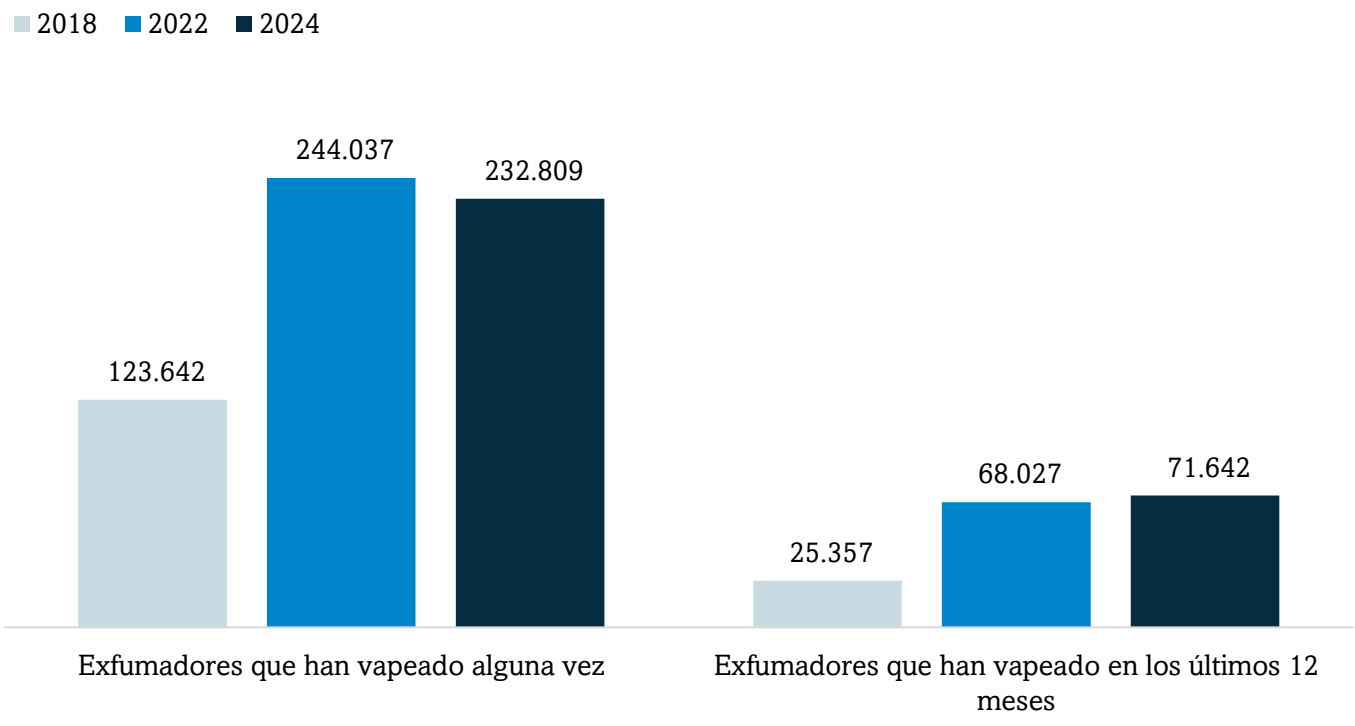
El vapeo supone una puerta de salida del tabaco para hasta 233 mil fumadores

- Aunque el uso declarado del vapeo como herramienta para reducir el consumo de tabaco crece con la intensidad de uso, eso no garantiza que sea una herramienta efectiva para lograr ese objetivo. Por ello, es pertinente medir el papel del vapeo como puerta de salida, estimando a partir de EDADES cuántos exfumadores han usado el vapeo para reducir o dejar el tabaco. Es decir, cuántas personas que han fumado alguna vez, pero no en el último año, declaran haber vapeado alguna vez en la vida (definición amplia, I) o en los últimos doce meses (restringida, II).

- Según EDADES 2024, entre 72.000 y 233.000 adultos han dejado el tabaco apoyándose en el uso de productos del vapeo, casi el doble que en 2018 en la definición amplia (+88%) y casi el triple en la restringida (+183%). Este rápido crecimiento de los exfumadores que han empleado productos de vapeo para reducir su consumo pone de manifiesto que el vapeo es una puerta de salida real y efectiva para un flujo continuo de usuarios de tabaco que crece con el tiempo.

- El ligero descenso entre 2022 y 2024 en la definición amplia se debe a la caída general del número de exfumadores en el conjunto de la población adulta. Incluso reduciéndose el número agregado de exfumadores, el número de ellos englobados en la definición restringida continuó aumentando ligeramente en 2024.

Exfumadores por vapeo,
personas, 2018, 2022 y 2024



Fuente: Afi a partir de microdatos de EDADES 2018-2024

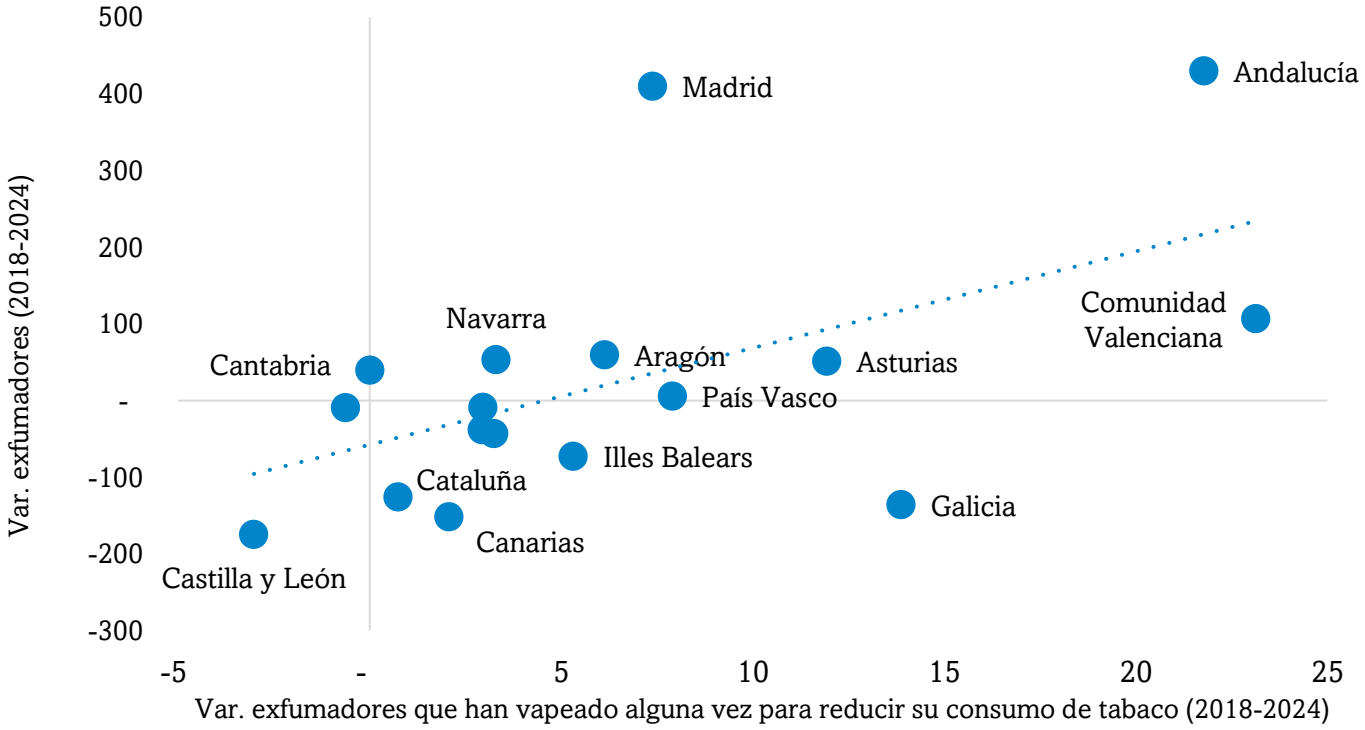
El crecimiento de los exfumadores por vapeo equivale al 27% del aumento total de exfumadores entre 2018 y 2024

- El número de exfumadores que se han apoyado en el vapeo ha crecido con fuerza desde 2018. Sin embargo, su peso sobre el total de exfumadores sigue siendo reducido (cerca del 3%), porque ese total incluye también a quienes dejaron de fumar antes de que el vapeo estuviera disponible, de modo que su papel como vía de salida del tabaco se aprecia mejor en la evolución reciente. Por ello, el siguiente gráfico compara, por comunidad autónoma, la variación entre 2018 y 2024 de los exfumadores por vapeo (definición amplia) con la del total de exfumadores.

- A nivel nacional, los exfumadores aumentan un 5% entre 2018 y 2024, hasta 8,7 millones, y el crecimiento de los exfumadores por vapeo equivale al 27% del crecimiento de exfumadores, casi el doble que entre 2018 y 2022 (14%). Este resultado sugiere que el vapeo continúa ganando peso de forma progresiva como vía de salida del tabaco en los últimos años.

- El total de exfumadores cae en 9 de las 17 comunidades, pero en casi todas ellas, salvo Castilla y León, los exfumadores por vapeo siguen aumentando. En total, los exfumadores por vapeo crecen en 15 comunidades, entre ellas Galicia e Illes Balears. Andalucía y Madrid suman un incremento del total que duplica el nacional, pero el peso del vapeo en él es reducido (5% y 2%), mientras que supera la quinta parte en la Comunidad Valenciana (22%) y Asturias (23%).

Exfumadores por comunidad autónoma,
variación 2018-2024, miles de personas



Fuente: Afi a partir de microdatos de EDADES 2018-2024



04.
Contribución socioeconómica de los nuevos productos

Los nuevos productos generan 147 M€ de valor añadido y 1.580 empleos directos

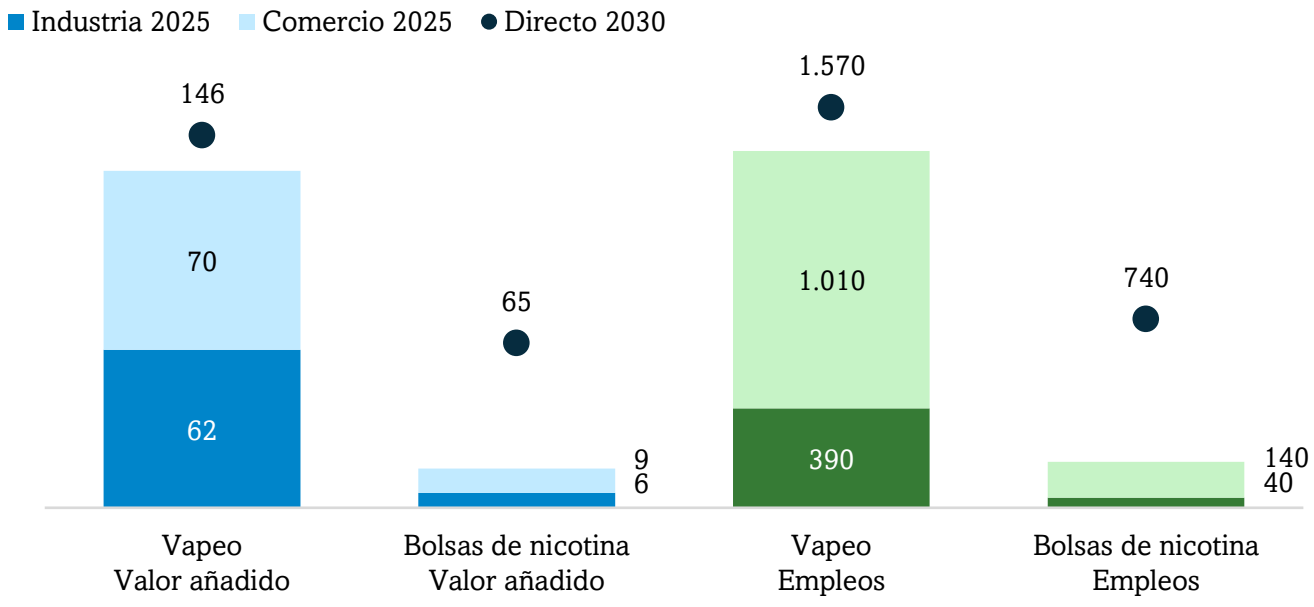
- El vapeo y las bolsas de nicotina, productos en expansión, ya dejan una huella socioeconómica reseñable. Este capítulo cuantifica su impacto a través de la contrastada metodología de las Tablas Input-Output (véase anexo), a partir de datos y estimaciones del sector y otras fuentes públicas.

- Así, en 2025, el valor añadido directo del segmento (el generado por las empresas que producen o comercializan los nuevos productos) ascendió a 147 M€: 132 M€ por el vapeo y 15 M€ por las bolsas de nicotina. Las empresas industriales aportan el 46%, mientras que el resto de la contribución se la reparte el eslabón comercial (mayorista y, principalmente, minorista). En las bolsas de nicotina, el comercio aporta casi dos tercios de la contribución.

- A nivel laboral, el sector sostiene 1.580 empleos directos (equivalentes a jornada completa): 1.400 empleados gracias al vapeo y 180 por las bolsas de nicotina. Por eslabón, el comercio reúne 1.150 (73%) y la industria 430 (27%). Los empleos industriales exhiben una productividad muy elevada: cada trabajador genera unos 160.000 € de valor añadido.

- En 2030, las estimaciones apuntan a que el valor añadido directo crecerá hasta los 211 M€ (+43%) y el empleo directo a 2.306 puestos (+47%), con las bolsas de nicotina aportando la mayor parte de este crecimiento (65 M€ y 740 empleos). Por su parte, el vapeo aportará de forma directa 146 M€ y más de 1.570 empleos.

Valor añadido y empleo directos,
millones de euros y empleos a jornada completa, 2025 y 2030



Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

El vapeo y las bolsas de nicotina generaron 382 M€ de valor añadido en 2025

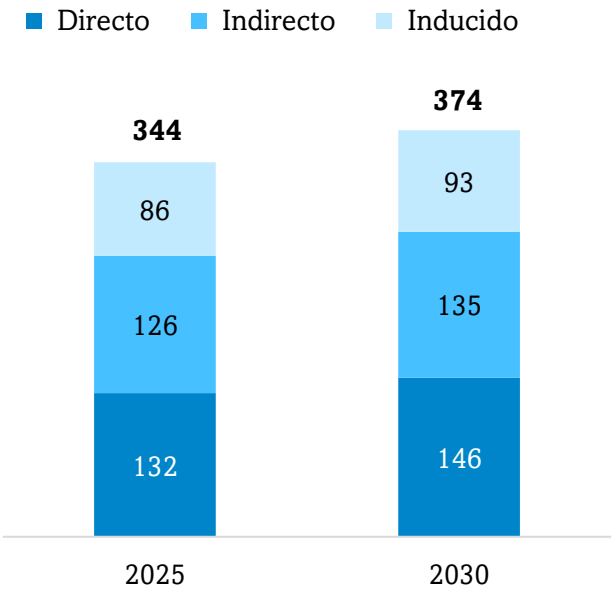
- El valor añadido directo del sector, comentado en la página anterior, se amplía a través de dos efectos: el indirecto, que recoge la actividad que el sector genera gracias a los pedidos a sus proveedores, y el inducido, que procede del consumo de los hogares gracias a las rentas salariales de los trabajadores directos e indirectos.

- Por producto, más de la mitad del valor añadido total del vapeo (344 M€) se genera fuera del propio sector, ya que el efecto directo aporta el 38% del total, el indirecto el 37% y el inducido el 25%.

- En el caso de las bolsas, que aportaron al PIB 37 millones de euros en 2025, el reparto es muy similar (41%, 34% y 25%).

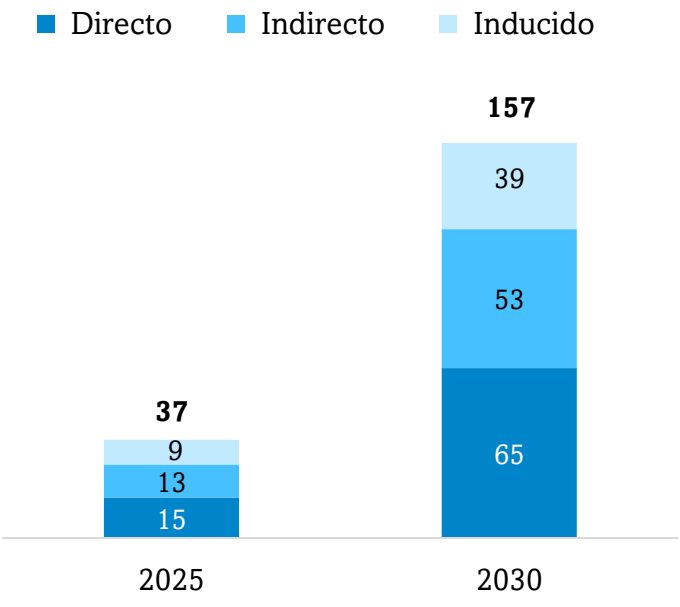
- En 2030, el valor añadido total de ambos productos alcanzaría los 531 M€ (+39%). El vapeo crecería un 9%, hasta 374 M€, mientras que las bolsas multiplicarían por cuatro su aportación económica, hasta los 157 M€, de modo que pasarían de aportar el 10% del valor añadido total al 30%.

Valor añadido del vapeo,
millones de euros, 2025 y 2030



Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

Valor añadido de las bolsas de nicotina,
millones de euros, 2025 y 2030

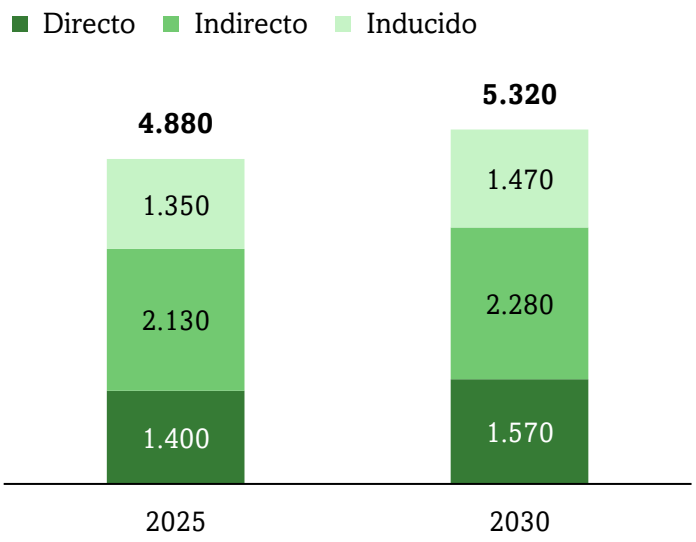


Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

Siete de cada diez empleos se generan fuera del propio sector

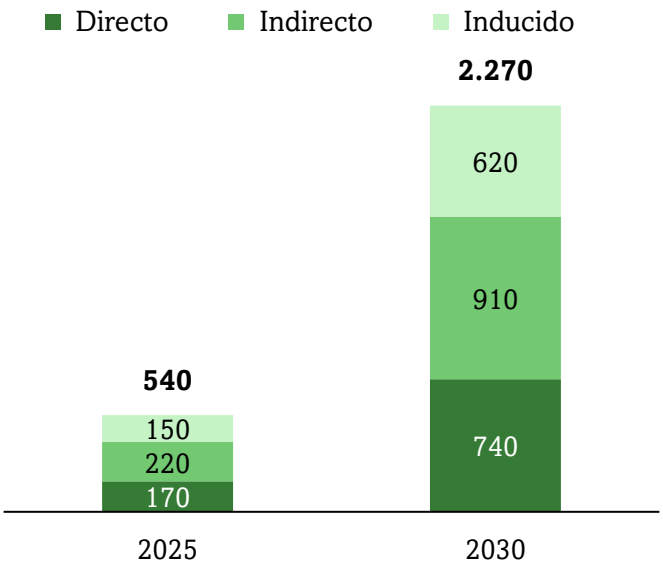
- A los 1.580 trabajadores encargados de la producción y comercialización de productos del vapeo y bolsas de nicotina, se suman otros 3.850 empleos a partir de los efectos indirectos e inducidos.
- Así, por cada empleo directo se mantienen otros 2,5 en el resto de la economía en el sector de vapeo y 2,1 en el de las bolsas.
- En conjunto, los más de 5.400 empleos que sostienen ambos sectores en 2025, generaron 168 M€ en remuneraciones salariales.
- De cara a 2030, el empleo total alcanzaría los 7.600 puestos (+40%), impulsado por las bolsas, cuyo empleo total se multiplicaría por cuatro, hasta unos 2.270 empleos equivalentes a jornada completo. Por su parte, el vapeo ganará 440 trabajadores, superando las 5.300 personas, un crecimiento más modesto del 9%, pero muy significativo para un sector cuyo producto está consolidado.
- Las hierbas calentadas pueden estar generando ya valor añadido y empleos propios, aunque su tamaño sea aún reducido. Es un producto incipiente que aspira a repetir la trayectoria del vapeo y las bolsas, y medidas como las analizadas generan una inseguridad jurídica que puede frenar su desarrollo y el de otros productos que buscan reducir la prevalencia del tabaco.

Empleo del vapeo,
empleos a jornada completa, 2025 y 2030



Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

Empleo de las bolsas de nicotina,
empleos a jornada completa, 2025 y 2030



Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

Vapeo y bolsas de nicotina generan 162 M€ de recaudación fiscal, que crecería un 52% hasta 2030

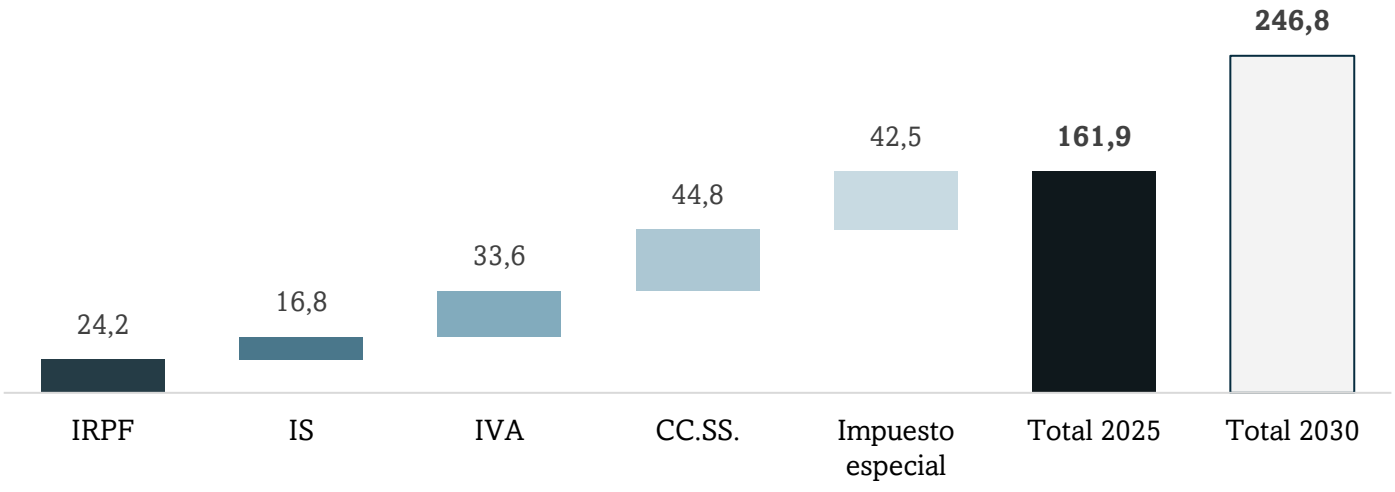
- En 2025, los nuevos productos analizados generaron 162 M€ de recaudación fiscal. Por producto, el vapeo recaudó 140 M€, y las bolsas de nicotina, 22 M€. Del total de la contribución fiscal, 119 M€ son impuestos ligados a su actividad. Por figura, las cotizaciones sociales son la principal partida (38% de los impuestos ligados a la actividad), reflejo del peso del empleo en el comercio minorista, seguidas del IVA (28%), el IRPF (20%) y el Impuesto de Sociedades (14%).

- Los 43 millones adicionales corresponden a los impuestos especiales: 40 M€ del nuevo impuesto estatal y 3 M€ del impuesto especial canario, que grava estos productos en las islas. Desde su aparición en 2025, el impuesto estatal ha recaudado una media de 3,5 millones de euros mensuales por gravar la nicotina de los líquidos para vapear y las bolsas de nicotina. En los últimos 12 meses disponibles (agosto 2025 – julio 2026) la cifra ha superado los 45 millones de euros.

- En global, la aportación fiscal de los nuevos productos analizados es muy elevada en relación con la actividad que generan, pues por cada euro de valor añadido, el vapeo aporta 41 céntimos en impuestos y las bolsas, 60.

- De mantenerse los tipos medios igual, en 2030, la contribución fiscal crecería hasta los 247 M€ (158 gracias al vapeo y 89 por las bolsas). Los impuestos ligados a la actividad crecerían un 39%, y el impuesto especial casi se duplicaría, alcanzando los 81 M€ al final de la década.

Recaudación fiscal por impuesto,
millones de euros, 2025 y 2030



Fuente: Afi a partir de INE, Ministerio de Hacienda, Ley 7/2023 de Presupuestos de Canarias y datos del sector
*: la Agencia Tributaria no devengó ingresos por este impuesto hasta abril de 2025. Por tanto, el dato de recaudación de impuesto especial para el año 2025 se ha anualizado para estimar la recaudación de un año completo.



05.
Impacto de las medidas regulatorias

Dos medidas que, en la práctica, retiran del mercado ambos productos

El Ministerio de Sanidad plantea dos cambios normativos distintos que afectan de lleno a los nuevos productos. El primero consiste en limitar la nicotina de las bolsas a 4 mg por bolsita y, el segundo, en prohibir los líquidos de vapeo con sabores distintos del tabaco, ambas medidas procedentes de la modificación del Real Decreto 579/2017, que solo permitiría el sabor a tabaco en los líquidos de vapeo, las bolsas de nicotina y las hierbas para calentar.

Vapeo: prohibición de sabores

Norma
Modifica el RD 579/2017; audiencia pública a finales de 2024

Qué cambia
Solo se permitirían los líquidos con sabor a tabaco

Alcance
El 95% de las ventas de vapeo son de productos con sabores

Bolsas: límite de nicotina

Qué cambia
Máximo de 4 mg de nicotina por bolsita

Efecto
Solo el 3% de las bolsas de nicotina cumplen con el limite.

Alcance
La limitación sería una prohibición de facto que acabaría con todo el sector

Consideraciones iniciales sobre las dos medidas

- La prohibición de sabores para los cigarrillos electrónicos alcanza a casi todo el mercado. El 95% de las ventas de vapeo en España corresponde a productos con sabores, el principal producto de estancos y tiendas especializadas, por lo que la medida no afectaría a una parte del sector, sino a su práctica totalidad, perdiéndose en el proceso casi 750 millones de euros de inversión entre 2025 y 2030. La experiencia internacional apunta, además, a que la prohibición no eliminaría la demanda, a partir de la evidencia recopilada en Dinamarca o Estonia. Tras las prohibiciones, entre el 58% y el 89% de los usuarios sigue consumiendo sabores prohibidos, y la evaluación más reciente (Friedman et al., 2026) estima que por cada “pod” de 0,7 ml que deja de venderse se compran entre 11 y 15 cigarrillos más.

- El límite de nicotina representa una prohibición de facto para las bolsas de nicotina. Un máximo de 4 mg por bolsita afectaría al 97% de las ventas de bolsas de nicotina, por lo que la oferta actual dejaría de ser viable. Por su diseño y su forma de uso, el producto perdería su principal atributo, el acceso a la nicotina sin combustión, sin humo y sin tabaco, y dejaría de ser comparable al que se vende en otros mercados regulados. La medida llegaría, además, en plena fase de consolidación de un sector emergente, donde se proyecta que las ventas se multiplicarían por cuatro en el próximo lustro. Además, el sector prevé invertir alrededor de 100 M€ entre 2025 y 2030, un proceso que quedaría interrumpido y que desincentivaría la entrada de nuevos operadores. El límite queda muy por debajo del de casi todos los países de la UE que regulan estas bolsas, entre 16 y 20 mg en Italia, Hungría o Rumanía y de 9 a 12 mg en los más estrictos, como Dinamarca o Portugal.

La literatura asocia prohibir los sabores del vapeo a un mayor consumo de tabaco

- Si bien los capítulos anteriores describen el uso del vapeo para reducir el tabaco, no permiten establecer relaciones causales ni anticipar el efecto de prohibir los saborizantes. La literatura económica aporta esa capa de causalidad al comparar la evolución del consumo en territorios de Estados Unidos con y sin prohibición (Xu et al., 2022; Cotti et al., 2025; Saffer et al., 2025; Friedman et al., 2026), y sus resultados cuestionan la eficacia de la medida para reducir el tabaquismo. Este país constituye el mejor caso de estudio disponible, ya que cientos de localidades y varios estados han aprobado restricciones en momentos distintos (Friedman et al., 2026), lo que permite distinguir su efecto del de otros factores que influyen en el consumo.

- Concretamente, Cotti et al. (2025) y Saffer et al. (2025) muestran que las prohibiciones de saborizantes reducen el vapeo entre la población joven, pero desplazan parte de ese consumo hacia el tabaco. En términos de ventas, Friedman et al. (2026) observan que la caída del vapeo con sabor no se compensa con productos sin sabor y que por cada pod de 0,7 ml no vendido se compran entre 11 y 15 cigarrillos más. Este aumento alcanza incluso a las marcas de cigarrillos más consumidas por menores de edad, el colectivo al que se pretende proteger. Así, lejos de reducir el tabaquismo, la medida tiende a aumentarlo. Ningún país ha evaluado todavía un límite de nicotina en las bolsas, de modo que no existe evidencia causal comparable.

Resumen de evidencia disponible sobre políticas de prohibición de aromatizantes

	Política	Población de estudio	Resultado sobre el consumo de vapeo	Resultados sobre el consumo de tabaco
Friedman et al. (2026)	Prohibición	Toda la población	Caída de las ventas de vapeo con sabor, sin trasvase al vapeo sin sabor.	Por cada pod de 0,7 ml que deja de venderse, se compran entre 11 y 15 cigarrillos más.
Cotti et al. (2025)	Prohibición	Población joven	Reducción de entre 2 y 3 pp del vapeo frecuente entre los jóvenes, con trasvase parcial al vapeo sin sabor.	Desplazamiento de parte del consumo de vapeo hacia el cigarrillo entre los jóvenes.
Saffer et al. (2025)	Prohibición	Jóvenes y adultos	Reducción de entre 2 y 3 pp del vapeo entre adultos jóvenes, sin efecto entre mayores de 25 años.	Aumento del consumo de cigarrillos entre adultos jóvenes, sin efecto entre mayores de 25 años.
Xu et al. (2022)	Prohibición	Toda la población	Incremento de las ventas de cigarrillos del 4,7% con la restricción de sabores y del 7,5% con la prohibición total.	

Fuente: Afi a partir de los estudios mostrados

Tras las medidas, entre un 9% y un 28% de los usuarios declara que volvería a usar productos del tabaco tradicional

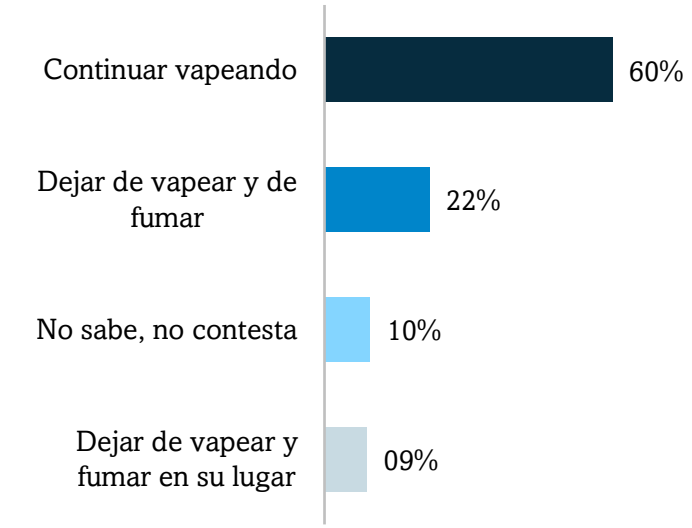
- Diversas encuestas dirigidas al consumidor español apuntan en la misma dirección que la literatura internacional revisada: las prohibiciones no reducen la demanda y aumentan el uso de tabaco tradicional.

- En el caso de los cigarrillos electrónicos, la prohibición de los sabores no eliminaría la demanda. Según Sigma Dos, el 60% de los consumidores de líquidos con sabor seguiría vapeando. Por otro lado, un 9% dejaría el vapeo para volver a fumar, de modo que casi siete de cada diez mantendrían o elevarían su consumo de nicotina.

- En las bolsas de nicotina, cuyo límite de nicotina opera como una prohibición de facto, la reacción sería aún más desfavorable. Apenas un 6% de los usuarios abandonaría la nicotina, frente al 66% que usaría otros productos de nicotina. Al igual que ocurre con el vapeo, la prohibición no eliminaría la demanda, ya que casi 4 de cada 10 usuarios actuales seguirían consumiendo el producto.

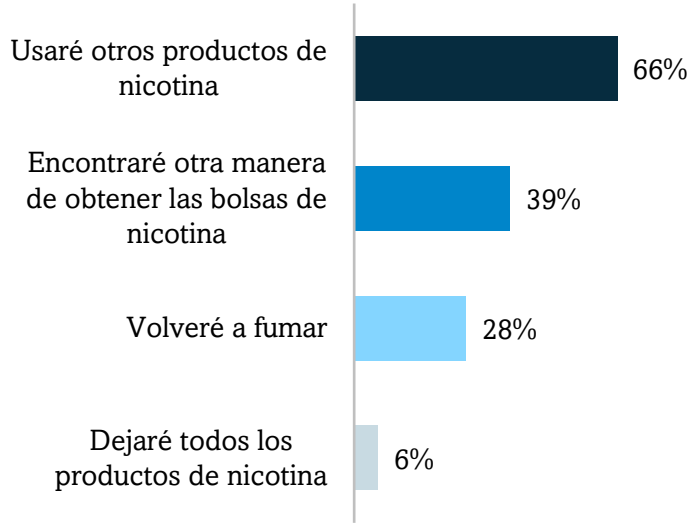
- En ambos casos, las medidas empujarían a parte de los usuarios de vuelta al tabaco. El 28% de los usuarios de bolsas volvería a fumar, más del triple que entre los vapeadores.

Reacción ante la prohibición de sabores,
% de usuarios de líquidos con sabor



Fuente: Afi a partir de Sigma Dos (2025)

Reacción ante la prohibición de las bolsas,
% de usuarios, respuesta múltiple



Fuente: Afi a partir de Tholos Foundation (2025)

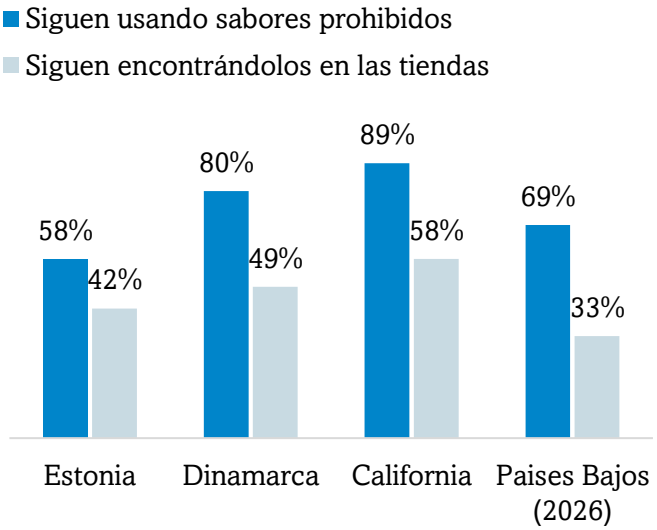
Las dos medidas podrían trasladar la demanda a un mercado ilícito, sin control sanitario ni contribución socioeconómica

- La revisión de la literatura y las encuestas a consumidores españoles coinciden en que las dos medidas no reducirían el consumo de tabaco. La demanda que persiste se desviaría hacia el mercado ilícito, lo que resta eficacia a la norma y supone mayores riesgos sanitarios

- En Estonia, Dinamarca y California, que han prohibido los sabores total o parcialmente, entre el 58% y el 89% de los vapeadores sigue consumiéndolos y entre el 42% y el 58% los encuentra todavía en las tiendas. En Países Bajos la experiencia es similar, el 69% sigue usando sabores prohibidos tras la prohibición.
- En las bolsas de nicotina, las encuestas de Tholos Fundation ya anticipaban que casi 4 de cada 10 usuarios buscarían otra forma de obtenerlas si se aprobara el límite propuesto. La experiencia de Alemania va en la misma dirección. Desde que la prohibición en 2020, el uso de bolsas se ha multiplicado por siete, hasta el 0,7% de los adultos en 2024, abastecidos por el mercado ilícito.

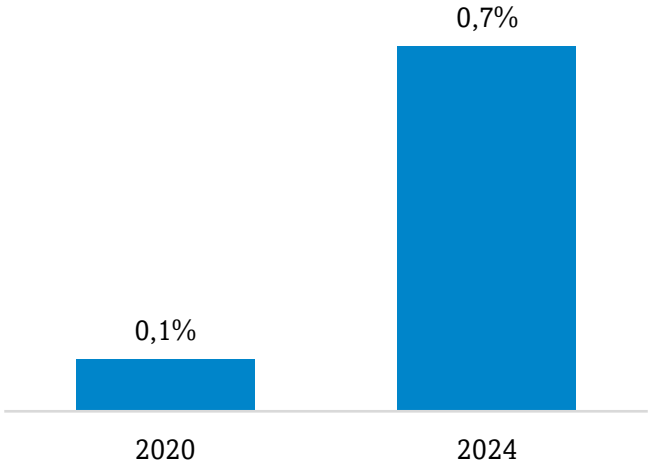
- Además, este desplazamiento supone un doble problema para el sector público. Por un lado, pierde el control sobre la verificación de la edad. En Países Bajos, el vapeo entre los menores de 12 a 18 años se ha duplicado tras la prohibición, del 3,7% en 2022 al 7,6% en 2024. Por otro, aumenta el riesgo sanitario, porque los productos ilícitos pueden estar adulterados y entre un 10% y un 20% de los usuarios elabora sus propias mezclas.

Uso de sabores tras su prohibición,
% de vapeadores de cada jurisdicción,



Fuente: Afi a partir de Tholos Foundation (2023) y, para Países Bajos, Prohibition Does Not Work (2026)

Bolsas de nicotina en Alemania,
% de adultos que las usan

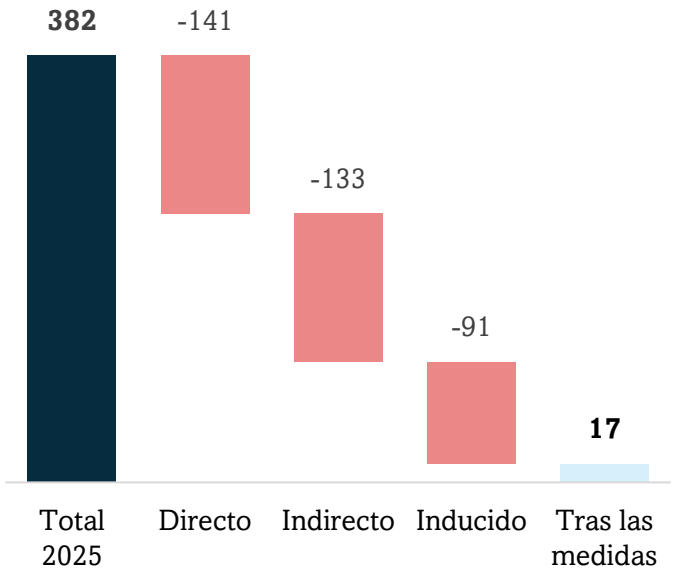


Fuente: Afi a partir de Prohibition Does Not Work (2025), con datos de Tamarind Intelligence

En conjunto, las dos medidas eliminarían el 96% del valor añadido de ambos sectores

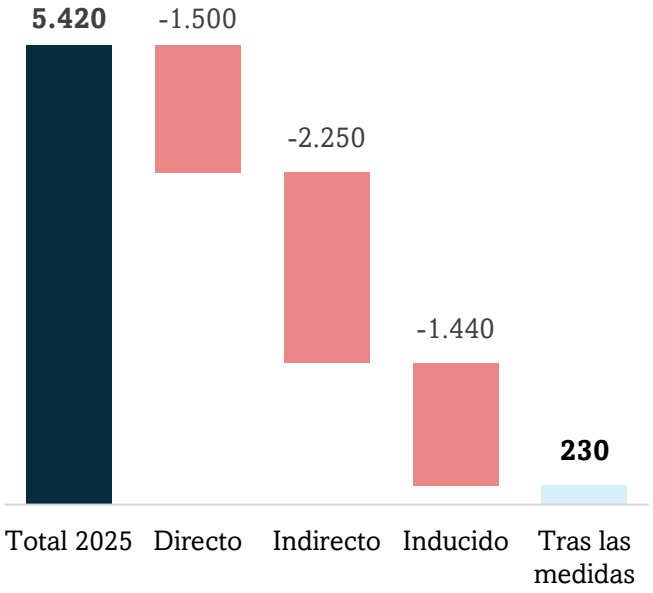
- Las regulaciones, en conjunto, acabarían con más del 95% del sector de cigarrillos electrónicos y con el 100% del sector de las bolsas de nicotina.
- En 2025, esto se habría traducido en la eliminación de 141 M€ de valor añadido directo: 73 M€ en el comercio minorista (casi 4 M€ en el mayorista) y 65 M€ en la industria.
- A esta pérdida directa se sumarían 133 M€ entre los proveedores y 91 M€ por el menor consumo de los hogares, de modo que la pérdida total alcanzaría 365 M€, el 96% de los 382 M€ que generan ambos sectores, y solo se mantendrían unos 16,5 M€, los del vapeo sin sabores.
- En empleo, la destrucción directa sería de unos 1.500 puestos equivalentes a jornada completa y se concentraría en el comercio: el minorista perdería unos 1.080 empleos, el 72% del total.
- Sumando proveedores y menor consumo de los hogares, la pérdida total alcanzaría unos 5.190 empleos, dejando apenas 230 empleos en el sector.
- Adicionalmente, la pérdida de actividad socioeconómica reduciría la recaudación fiscal en 155 M€, de los que 41 M€ corresponden al impuesto especial recientemente implantado.

Valor añadido perdido,
millones de euros, 2025



Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

Empleo perdido,
empleos a jornada completa, 2025



Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

El impacto de las medidas crece con el mercado y en 2030 sería un 40% mayor

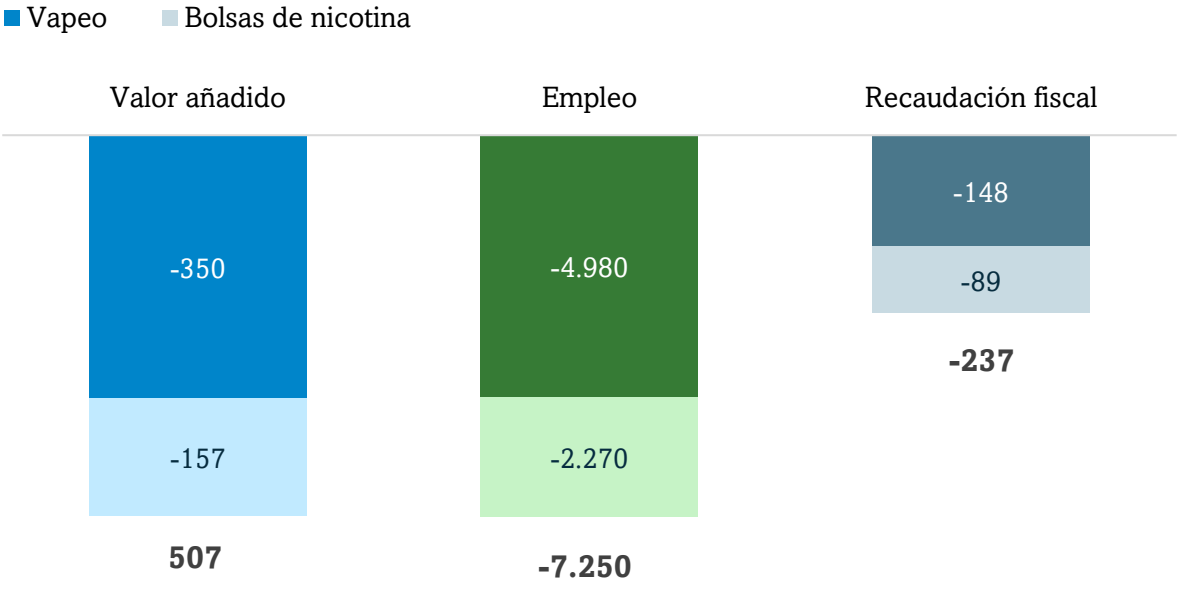
- Las medidas no recaerían sobre una actividad estancada, sino sobre un mercado en crecimiento, con una aportación socioeconómica en 2030 muy superior a la actual: el vapeo y, sobre todo, las bolsas de nicotina están en plena expansión, de modo que lo que se elimina o desplaza al mercado ilícito no es solo la actividad de hoy, sino la que estos productos pueden generar en los próximos años.

- En 2030, las estimaciones apuntan a que las dos regulaciones eliminarían 507 M€ de valor añadido, 7.250 empleos y 237 M€ de recaudación fiscal, frente a los 365 M€ y 5.190 empleos de 2025, un 39% más de valor añadido y un 40% más de empleo.

- El vapeo aporta la mayor parte de ese impacto, 350 M€ y 4.980 empleos, pero crece poco: un 7% más de valor añadido que en 2025, porque el mercado de líquidos con sabor muestra ya signos de madurez.

- Las bolsas de nicotina son el motor del crecimiento: pasan de 37 M€ y 540 empleos en 2025 a 157 M€ y 2.270 empleos en 2030, del 10% al 31% del impacto total, y explican el 85% del aumento del coste entre ambos años, justo la categoría que la norma eliminaría por completo.

Impacto de las medidas en 2030,
millones de euros y empleos a jornada completa



Fuente: Afi a partir de INE y datos del sector

En juego 847 M€ de inversión acumulada hasta 2030 entre vapeo y bolsas

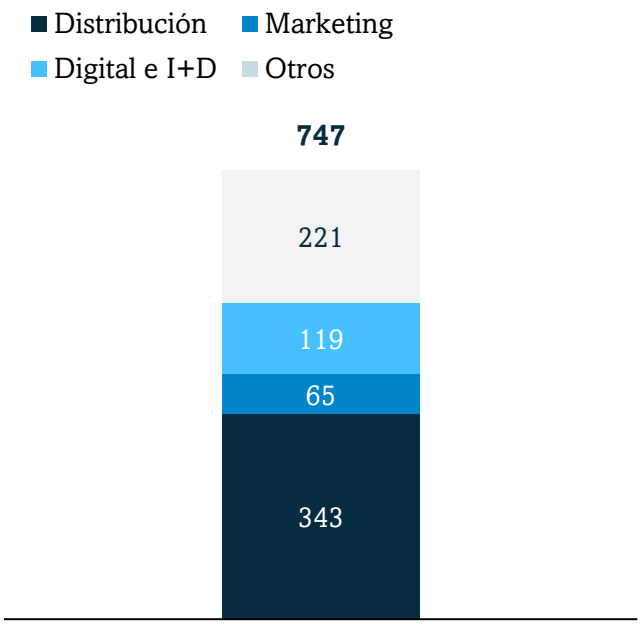
- Más allá del valor añadido y del empleo, las dos medidas comprometerían también las inversiones que sostienen el crecimiento de ambos productos. Según estimaciones del sector, entre 2025 y 2030 está prevista una inversión acumulada de 847 M€ entre aquellas destinadas al vapeo (747 M€) y a las bolsas de nicotina (100 M€). En el caso del vapeo, la inversión es significativa también en términos relativos: se invierten 36 céntimos por cada euro de ventas.

- En 2025, las empresas dedicadas al vapeo invirtieron 121 M€, una cifra que crecerá hasta los 130 M€ de 2030 (+7,4%). Por tipología, el vapeo destinará más de 340 M€ en solo seis años a reforzar su red de distribución comercial, mientras que el marketing apenas supone el 12% de la inversión total, un reparto propio de un producto ya consolidado.

- Mientras, aquella inversión dedicada a la producción y comercialización de las bolsas de nicotina alcanzó en 2025 los 11,5 M€, cuatro veces más que en 2024, y llegaría a 21 M€ en 2030 (+82%). En las bolsas de nicotina, la mayor partida se destina a dar a conocer el producto (43 M€), con el objetivo de ampliar la demanda potencial y reducir el tabaquismo.

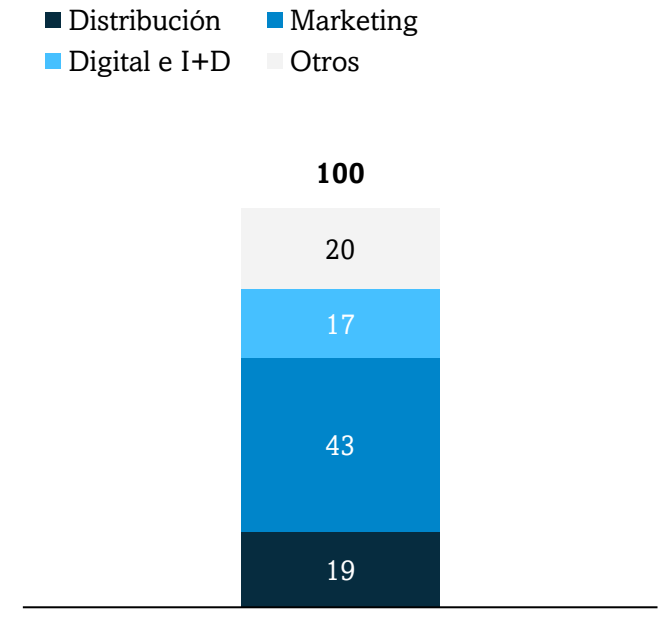
- Además, estas inversiones tienen un retorno elevado, ya que se estima que por cada euro invertido en 2025 el vapeo generará 2,8 € de valor añadido total en 2026, cifra que se eleva a 5,4 € para las bolsas.

Inversión acumulada del vapeo,
millones de euros, 2025-2030



Fuente: Afi a partir de datos del sector

Inversión acumulada de las bolsas,
millones de euros, 2025-2030



Fuente: Afi a partir de datos del sector

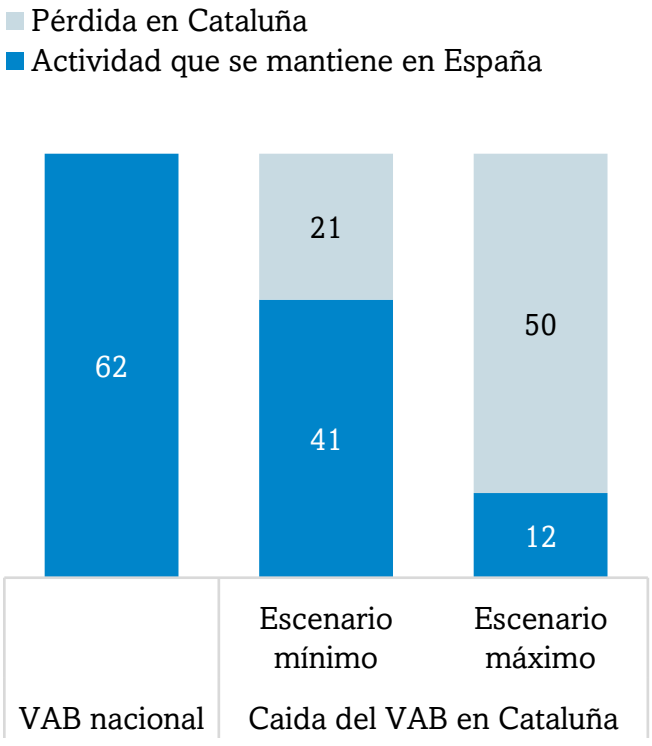
Cataluña concentraría la pérdida industrial de la prohibición de sabores

- Aunque las ventas de productos de vapeo se reparten por todo el territorio nacional, no ocurre lo mismo con su fabricación, ya que el 80% de los líquidos de vapeo que se fabrican en España tiene su origen en Cataluña. Por ello, la pérdida industrial que provocaría la prohibición se concentraría, sobre todo, en esta comunidad autónoma.

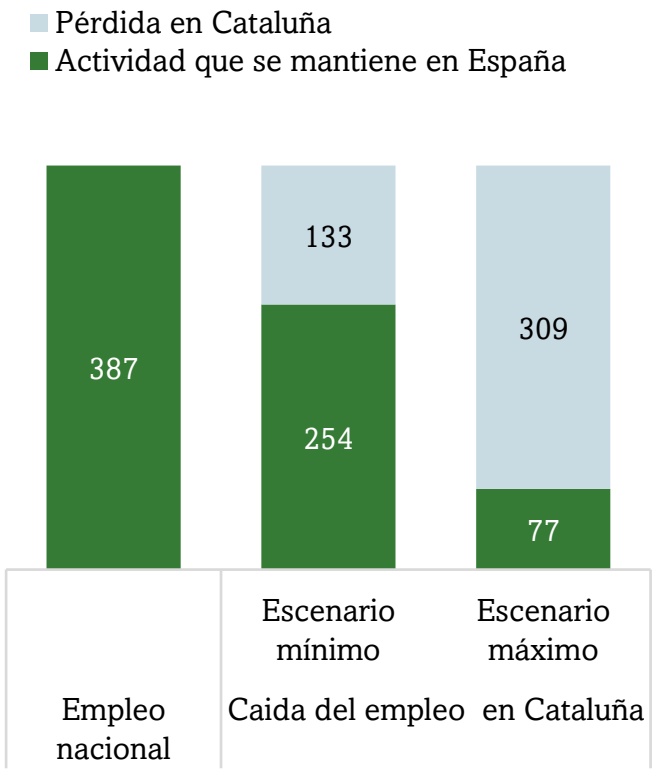
- En un primer escenario, en el que las fábricas catalanas solo dejaran de producir los líquidos con sabores y mantuvieran la producción de los de sabor tabaco, se perderían 21 M€ de valor añadido y 130 empleos en 2025, lo que equivale a un tercio de la industria nacional.

- En un segundo escenario, más severo, en el que la prohibición hiciera inviables estas fábricas por la pérdida de ingresos de líquidos con sabores, la pérdida llegaría a 50 M€ de valor añadido y 309 empleos.

Cataluña y el impacto de la prohibición sobre el VAB,
millones de euros, 2025



Cataluña y el impacto de la prohibición sobre el empleo,
empleos a jornada completa, 2025



Fuente: Afi a partir de INE y estimaciones del sector



06.
Conclusiones y recomendaciones

Las medidas propuestas no superarían el principio de eficacia de la buena regulación

- El objetivo del PIT 2024-2027, al que deben contribuir las medidas, es reducir la prevalencia del tabaquismo. La evidencia disponible indica que el vapeo y las bolsas de nicotina actúan como sustitutos del tabaco y no como puerta de entrada a su consumo. Solo el 0,9% de los adolescentes y el 0,22% de los adultos vapean con nicotina sin haber fumado nunca. Ambos productos se utilizan principalmente para reducir el consumo de tabaco y el vapeo ha contribuido al abandono del tabaco de entre 72.000 y 233.000 adultos. Los datos apuntan a que ayudan a dejar de fumar, no a empezar. Van en la dirección que busca el plan.

- La retirada de estos productos del mercado legal no eliminaría su demanda. Casi siete de cada diez usuarios de líquidos con sabor mantendrían o incrementarían su consumo de nicotina, y solo el 6% de los usuarios de bolsas lo abandonaría, mientras que el 9% de los vapeadores y el 28% de los usuarios de bolsas volverían a fumar. La literatura internacional confirma este efecto, al estimar que por cada «pod» de 0,7 ml que deja de venderse se adquieren entre 11 y 15 cigarrillos adicionales. Prohibirlos desplazaría el consumo hacia el tabaco. La demanda no desaparecería.

- Una parte de la demanda se desplazaría, además, hacia el mercado ilícito, sin control sanitario ni verificación de edad, ya que en las jurisdicciones que han prohibido los sabores entre el 58% y el 89% de los vapeadores continúa consumiéndolos. En consecuencia, las medidas no superarían el principio de eficacia, ya que podrían elevar el tabaquismo que pretenden reducir. El resultado sería el contrario al que busca la norma. Su eficacia quedaría, por tanto, en entredicho.

Evidencia de sustitución del tabaco

0,22%
de los adultos vapea con nicotina sin haber fumado nunca

-33%
en ventas de cigarrillos en provincias con mayor consumo de vapeo

62%
de los usuarios de bolsas las usa para reducir el tabaco

27%
de los nuevos exfumadores dejó el tabaco con el vapeo

Reacción declarada de los usuarios ante las medidas

Vapeo, prohibición de sabores
Usuarios de líquidos con sabor (Sigma Dos, 2025)

60%	22%	9%
continuaría vapeando	dejaría de vapear y de fumar	volvería a fumar

Bolsas de nicotina, límite de 4 mg
Usuarios de bolsas, multirrespuesta (Tholos Foundation, 2025)

39%	28%	6%
buscaría otras vías de acceso	volvería a fumar	abandonaría la nicotina

Fuente: Afi a partir de EDADES (2024), Comisionado para el Mercado de Tabacos, INE, Sigma Dos (2025), Tholos Foundation (2023 y 2025) y Friedman et al. (2026)

Las medidas propuestas tendrían un coste económico desproporcionado

- Las medidas no supondrían un ajuste parcial del mercado, sino su práctica desaparición. La prohibición de sabores afecta al 95% de las ventas de vapeo y el límite de 4 mg retiraría el 97% del mercado, lo que supondría la pérdida de 365 M€ de valor añadido y 5.190 empleos en 2025, el 96% de lo que generan ambos productos. En 2030, como consecuencia del crecimiento previsto de las bolsas, la pérdida superaría los 500 M€ y los 7.200 empleos. En la práctica, el mercado de ambos productos dejaría de existir.

- El impacto se extendería al conjunto de la economía y a todo el territorio. Por cada euro de valor añadido directo perdido, se perderían 1,6 euros adicionales entre los proveedores y el consumo de los hogares. El comercio minorista concentraría el 72% del empleo directo perdido, mientras que la pérdida industrial se localizaría principalmente en Cataluña, donde se fabrica el 80% de los líquidos de vapeo. El efecto de arrastre alcanzaría a proveedores, hogares y territorios.

- Las administraciones públicas dejarían de ingresar 155 M€ en impuestos, incluido el impuesto especial, y quedarían sin retorno inversiones previstas de casi 750 M€ en el vapeo y de unos 100 M€ en las bolsas, en detrimento de la seguridad jurídica. Dado que existen alternativas menos restrictivas, las medidas no superarían el principio de proporcionalidad. El coste sería mayor del necesario para alcanzar el objetivo de la norma. Por último, quedaría en entredicho la seguridad jurídica de futuras inversiones en un sector con previsión de crecimiento.

Magnitudes económicas afectadas por las medidas

-365 M€

de valor añadido en 2025 y más de 500 M€ en 2030

-5.190

empleos en 2025 y más de 7.200 en 2030

-155 M€

de recaudación fiscal en 2025 y 237 M€ en 2030

-750 M€

de inversión prevista en el vapeo y unos 100 M€ en las bolsas

Distribución territorial y sectorial de la pérdida

Comercio minorista

Los estancos y las tiendas especializadas concentrarían el 72% del empleo directo perdido, unos 1.080 puestos

Cataluña

Fabrica el 80% de los líquidos y perdería entre 21 y 50 M€ de valor añadido y entre 130 y 309 empleos

Resto de la economía

Por cada euro y cada empleo directo perdidos, se perderían otros 1,6 euros y 2,5 empleos entre proveedores y consumo de los hogares.

Fuente: Afi a partir de INE, Ministerio de Hacienda y datos del sector

Existen alternativas regulatorias más eficaces y proporcionadas

- Conforme a los principios de buena regulación, la política pública debe compatibilizar dos fines, la prevención del acceso de los menores y el mantenimiento de una alternativa de menor riesgo para los fumadores adultos. Las medidas que se proponen a continuación, sin ánimo de exhaustividad, permitirían avanzar en ambos sin retirar estos productos del mercado legal. Este equilibrio exige actuar sobre los riesgos concretos y no con una prohibición general.

Alternativas regulatorias propuestas

1 Regulación de los puntos de venta — Vapeo y bolsas

Establecer un sistema de licencias otorgadas a estancos y tiendas especializadas que garantice un estricto control de la venta a menores y facilite la vigilancia del cumplimiento normativo.

2 Verificación efectiva de la edad — Vapeo y bolsas

Reforzar la verificación de la edad del comprador y la inspección del cumplimiento de la prohibición de venta a menores en todos los puntos de venta.

3 Regulación selectiva de sabores y diseño — Vapeo y bolsas

Restringir los descriptores, envases y dispositivos especialmente atractivos para los menores, conforme al modelo de Nueva Zelanda, en lugar de prohibir la totalidad de los sabores.

4 Estándares de producto para las bolsas — Bolsas

Fijar un límite máximo de nicotina acorde con la mayoría de países de la UE que las regulan (entre 16 y 20 mg), junto con requisitos de calidad y advertencias para embarazadas y personas con patologías cardiovasculares.

5 Campañas de concienciación — Vapeo y bolsas

Desarrollar campañas de concienciación dirigidas a los menores de edad, con el fin de incrementar su percepción del riesgo asociado a estos productos.

Ventajas de las alternativas frente a la prohibición de facto

- A diferencia de una prohibición de facto, que llevaría a entre el 9% y el 28% de los usuarios a volver a fumar y desplazaría la demanda hacia un mercado ilícito sin verificación de edad, estas alternativas preservarían una vía de abandono del tabaco para los fumadores adultos y facilitarían la vigilancia del cumplimiento de la prohibición de venta a menores.

- Asimismo, permitirían mantener la actividad, el empleo y la inversión del sector, que la prohibición reduciría en 365 M€ de valor añadido y 5.190 empleos, así como una recaudación fiscal de 155 M€ que, según las proyecciones, crecería un 53% hasta 2030.

Fuente: Afi a partir de la Ley 39/2015, Sigma Dos (2025), Tholos Foundation (2025), Ministerio de Sanidad de Nueva Zelanda (2024), Dennison Himmelfarb et al. (2025), Ministerio de Sanidad (2023) y los informes de Afi sobre vapeo (2024) y bolsas de nicotina (2026)



Anexo metodológico

Metodología
Tablas Input-Output

- La metodología Input-Output, desarrollada por el economista Wassily Leontief (Premio Nobel de Economía en 1973), permite estimar la relevancia socioeconómica de una actividad, así como modelizar el impacto económico de un shock externo (tanto positivo como negativo) sobre el tejido productivo y empresarial.

- Las Tablas Input-Output (TIO), elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), reproducen la estructura sectorial de la economía española. Estas tablas permiten cuantificar el nivel de consumos intermedios, demanda final y nivel de producción de cada sector de actividad, en función de su origen (sectorial) y destino (institucional).

- De esta manera, a partir de las relaciones intersectoriales recogidas en las TIO y de la modelización de un shock económico, es posible estimar la contribución de un sector a la generación de valor añadido bruto (VAB) y al mantenimiento de puestos de trabajo, así como sus efectos de arrastre sobre el resto de las actividades económicas que integran su cadena de valor y los correspondientes multiplicadores de impacto en términos de VAB y empleo. Para el caso de la recaudación fiscal, se utilizan tipos impositivos medios efectivos para cada figura impositiva (cotizaciones sociales, IRPF, IVA, IS), además de los impuestos especiales que puedan aplicarse.

- En este sentido, y desde un punto de vista cuantitativo, la metodología Input-Output permite estimar tres tipos de efectos diferenciados:
  - Efecto directo: Valor añadido y empleos equivalentes a jornada completa (EJC) generados por los agentes del sector del vapeo y las bolsas de nicotina en España.
  - Efecto indirecto: Valor añadido y empleos generados por los sectores que proveen bienes y servicios a las empresas que fabrican nuevos productos del tabaco en España. Es decir, el impacto aguas arriba dentro de la cadena de valor.
  - Efecto inducido: Valor añadido y empleos generados en el conjunto de la economía debido al mayor consumo de los trabajadores (gasto de las rentas salariales) empleados en los sectores beneficiados en los impactos directos e indirectos.

Referencias

- Afi (2024). Evaluación del impacto económico de la prohibición de aditivos aromáticos en el sector de vapeo desde la perspectiva de la buena regulación. Analistas Financieros Internacionales, Madrid.
- Afi (2026). Impacto económico de la prohibición de las bolsas de nicotina en España. Analistas Financieros Internacionales, Madrid.
- Agencia Estatal de Administración Tributaria (2025). Informes mensuales de recaudación tributaria. Ministerio de Hacienda.
- Comisión Europea (2021). Opinion on electronic cigarettes. Scientific Committee on Health, Environmental and Emerging Risks (SCHEER).
- Comisión Europea (2024). Attitudes of Europeans towards tobacco and related products. Special Eurobarometer 539.
- Comisionado para el Mercado de Tabacos (2017-2025). Estadísticas de ventas de labores del tabaco por provincia. Ministerio de Hacienda.
- Cotti, C., Courtemanche, C., Liang, Y., Maclean, J. C., Nesson, E. y Sabia, J. J. (2025). The effect of e-cigarette flavor bans on tobacco use. Journal of Health Economics, 102, 103013.
- Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (2018-2024). Encuesta sobre Alcohol y otras Drogas en España (EDADES). Ministerio de Sanidad.
- Dennison Himmelfarb, C. R., Benowitz, N. L., Blank, M. D. et al. (2025). Impact of smokeless oral nicotine products on cardiovascular disease: implications for policy, prevention, and treatment. A policy statement from the American Heart Association. Circulation, 151(1), e1-e21.
- Friedman, A. S., Liber, A. C., Crippen, A. y Pesko, M. F. (2026). E-cigarette flavor restrictions' effects on tobacco product sales. American Journal of Health Economics, publicado en línea.
- Instituto Nacional de Estadística (varios años). Marco input-output de la economía española y Estadística continua de población.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE núm. 236.
- Ley 7/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2024. Boletín Oficial de Canarias núm. 255.
- Ley 7/2024, de 20 de diciembre, por la que se establecen un Impuesto Complementario para garantizar un nivel mínimo global de imposición para los grupos multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud, un Impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras y un Impuesto sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco, y se modifican otras normas tributarias. BOE núm. 307.
- Ministerio de Sanidad (2023). Bolsitas de nicotina («nicotine pouches»). Informe del Instituto Federal para la Valoración de Riesgos (BfR) de Alemania. Unidad de Prevención del Tabaquismo.
- Ministerio de Sanidad (2024). Plan Integral de Prevención y Control del Tabaquismo 2024-2027.
- Ministerio de Sanidad (2024). Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 579/2017, de 9 de junio, por el que se regulan determinados aspectos relativos a la fabricación, presentación y comercialización de los productos del tabaco y los productos relacionados. Trámite de audiencia e información pública.
- Ministerio de Sanidad (2026). Listado de dispositivos susceptibles de liberación de nicotina y envases de recarga comunicados, octubre de 2026.
- Ministerio de Sanidad de Nueva Zelanda (2024). Restricciones sobre los aditivos de sabores y colores en los líquidos de vapeo.
- OCDE (2025). OECD Health Statistics 2025. OECD Publishing, París.
- Organización Mundial de la Salud (2024). WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000–2030. Ginebra.
- Prohibition Does Not Work (2025). Nicotine pouches in Germany.
- Prohibition Does Not Work (2026). Netherlands policy failure provides stark warning to EU: how a vape flavour ban backfired.
- Saffer, H., Ozdogan, S., Grossman, M., Dench, D. y Dave, D. (2025). Comprehensive e-cigarette flavor bans and tobacco use among youth and adults. Health Economics, 34(12), 2238-2254.
- Sigma Dos (2025). Hábito y uso del cigarrillo electrónico. Informe de resultados, febrero de 2025. Encuesta a usuarios de vapeo realizada para la Unión de Promotores y Empresarios del Vapeo (UPEV).
- Tamarind Intelligence (2024). German Nicotine Pouch Market Estimates. Citado en Prohibition Does Not Work (2025).
- Tholos Foundation (2023). Encuestas a vapeadores en jurisdicciones con prohibición de sabores (California, Dinamarca y Estonia).
- Tholos Foundation (2025). Encuesta a usuarios de bolsas de nicotina en España.
- Xu, Y., Jiang, L., Prakash, S. y Chen, T. (2022). The impact of banning electronic nicotine delivery systems on combustible cigarette sales: evidence from US state-level policies. Value in Health, 25(8), 1352-1359.

Impacto socioeconómico de la regulación sobre los nuevos productos relacionados con el tabaco

Gracias

Afi ha elaborado este informe comisionado por BAT para analizar el impacto socioeconómico de los nuevos productos relacionados con el tabaco y el efecto de las dos potenciales medidas regulatorias consideradas en España sobre ellos: la prohibición de los líquidos de vapeo con sabores distintos del tabaco y el límite de 4 mg de nicotina por bolsa.

El análisis se basa en datos y estimaciones del sector, en estadísticas públicas y en una revisión de la literatura internacional. Evalúa las medidas según los principios de eficacia y proporcionalidad de la buena regulación (artículo 129 de la Ley 39/2015). Salvo que se indique otra fuente, los datos de tablas y gráficos son elaboración propia de Afi a partir de las fuentes citadas en cada caso.

Informe elaborado para

BAT
A BETTER TOMORROW