



Propuesta de reforma de la fiscalidad sobre el automóvil

Por:

Marta Espasa, Antoni Lladó y Miquel Nadal

RACC
Automóvil Club

Índice

Preámbulo	3
1. Introducción	4
2. Situación actual de la fiscalidad sobre el automóvil en España	5
2.1. Impuestos que gravan el automóvil	
2.2. Recaudación	
3. Situación actual de la fiscalidad sobre el automóvil en la Unión Europea	7
4. La propuesta de la Comisión Europea	10
5. La propuesta de reforma de la fiscalidad sobre los vehículos en España	11
5.1. Principios básicos de la reforma	
5.2. Contenido de la reforma	
5.3. Distribución de la carga fiscal por modelos de automóviles: algunos ejemplos	
5.4. Estimación de la mejora ambiental	
6. La fiscalidad sobre los vehículos a largo plazo: el papel de los impuestos sobre carburantes	17
7. Conclusiones	18
8. Bibliografía	20

Preámbulo

El vehículo a motor ha sido uno de los inventos que más ha contribuido al cambio de la vida cotidiana de la sociedad durante el siglo xx y uno de los factores que ha ejercido, ejerce y ejercerá una mayor influencia en el desarrollo económico y social de nuestra civilización. Sin el vehículo privado, hoy en día no se entenderían determinadas estructuras urbanas, auténticos modelos de desarrollo industrial o comercial en las áreas algo alejadas del centro de las ciudades, ni el extraordinario crecimiento que ha experimentado la movilidad de los ciudadanos por motivos laborales, de ocio o de formación.

Actualmente, y a diferencia de tiempos pasados, millones de ciudadanos se desplazan cada día durante períodos más largos de tiempo, algo que supone la ampliación de los horizontes personales hasta cotas impensables tiempo atrás. De la misma manera, el intercambio de mercancías, tanto a escala local como global, ha aumentado hasta límites insospechados, lo cual ha convertido el transporte en un elemento clave en el ámbito del sistema económico vigente. El aumento de la movilidad ciudadana y de la demanda de transporte de mercancías ha supuesto una mejora de la accesibilidad en el seno de la sociedad. Las empresas pueden organizar los procesos de producción y distribución según unos criterios más eficaces, mientras que las personas pueden organizar su tiempo para desarrollar el amplio abanico de actividades complementarias e integradoras propias de un modelo de vida más complejo.

No obstante, también es cierto que la creciente motorización de la sociedad y el alto grado de dependencia que implica el vehículo privado comportan unos costes en términos de seguridad, congestión y medio ambiente; son las llamadas externalidades negativas que, lógicamente, han de ser contempladas por la sociedad y por los gobiernos.

Afrontar los efectos negativos que implica el automóvil no es sencillo. No se conoce ningún modelo único e infalible que minimice los costes que el automóvil y su uso comportan, ni ninguna solución unívoca ante el reto que supone la movilidad. Por el contrario, el hecho de mejorar el balance social que arroja el automóvil, es decir, incrementar sus innegables beneficios y, al mismo tiempo, reducir sus inevitables costes es un objetivo complejo y poliédrico que requiere del compromiso de todos los actores implicados en materia de movilidad.

Administraciones, fabricantes, ciudadanos en general y usuarios en particular son los responsables indistintos y solidarios de este objetivo. Sin embargo, adaptarse a las normas no es suficiente: todas y cada una de las partes deben asumir un papel activo en la mejora del sistema y de las acti-

tudes. De ninguna otra manera se conseguirá mejorar el balance social del automóvil.

No obstante, el papel de las administraciones es, sin duda, especialmente relevante a la hora de aportar soluciones a este reto. La regulación, el refuerzo del cumplimiento de la legalidad y una política adecuada de incentivos son los principales instrumentos de los que dispone la administración en la gestión de las externalidades, pero no los únicos. De forma complementaria, la educación y el fomento de las buenas prácticas, en especial en el ámbito de la provisión de servicios, educación vial e infraestructuras deben ser medios igualmente útiles para afrontar y resolver los problemas de la movilidad del siglo xxi.

Desde esta perspectiva, la Fundación RACC quiere poner el énfasis en las enormes posibilidades que tiene la gestión pública en el compromiso por una movilidad sostenible, en especial a partir de la mejora del sistema de la fiscalidad del automóvil.

La actual fiscalidad del automóvil, a diferencia de otras grandes figuras impositivas vinculadas a la renta y al patrimonio que han sido sometidas a reformas importantes, se ha mantenido inalterada, sobre todo durante los últimos 20 años, a pesar del enorme cambio que ha experimentado la movilidad privada en nuestro país. Creemos que ha llegado el momento de dotar a la fiscalidad del automóvil de una personalidad propia y de orientarla decididamente hacia la neutralización de las externalidades negativas del automóvil y el fomento de unos objetivos claros que impulsen una nueva cultura de la movilidad como:

- Fomento de la educación vial
- Mejora y mantenimiento de las infraestructuras viarias
- Mejora del sistema de transporte público
- Gestión del tráfico
- Reducción de la contaminación y de los gases de efecto invernadero
- Reducción de la accidentabilidad
- Reducción de la congestión

En la Fundación RACC también somos conscientes de la dificultad que implica el hecho de afrontar una serie de objetivos diferenciados con un único instrumento: la fiscalidad. Por eso en este documento centraremos las propuestas en la reforma de los principales impuestos que afectan al automóvil en el ámbito de la contaminación y, especialmente, en el de los gases de efecto invernadero.

1. Introducción

Entre las externalidades negativas derivadas del uso del automóvil, la contaminación atmosférica ocupa un lugar destacado. Se estima que el transporte por carretera genera casi el 15% de las emisiones totales de CO₂ —el principal gas responsable del efecto invernadero y del calentamiento global del planeta—. Además, y sobre todo en el caso de los vehículos que incorporan un motor diésel, son en gran parte los responsables de la llamada contaminación atmosférica local, directamente vinculada a las emisiones de ciertos gases y partículas sólidas que generan graves problemas de salud. Recientemente, la Comisión Europea hizo público que, según sus estimaciones, estas emisiones locales son las responsables, de una manera u otra, de unas 360.000 mil muertes al año en la UE, es decir, siete veces el número que causan los accidentes de tráfico.

La preocupación por estos efectos indeseados, en especial por lo que se refiere a las emisiones de CO₂, ha aumentado considerablemente en el marco de las discusiones cada vez más frecuentes y más urgentes respecto al necesario cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kyoto. Estas discusiones afectan particularmente a España, que, a pesar de que se comprometió a que las emisiones de CO₂ en nuestro país aumentarían en 2012 un 15% como máximo respecto a los niveles de 1990, ha asistido ya en 2003 a un aumento del 45%. Así pues, España es actualmente uno de los grandes incumplidores de los compromisos de Kyoto, y las emisiones que provocan los automóviles son un responsable no menor de este fenómeno.

Cierto es que en los últimos años la industria automovilística ha realizado un gran esfuerzo en el desarrollo de mejoras tecnológicas que han contribuido al aumento de la eficiencia de los motores y a la disminución de sus emisiones de gases y partículas. Sin embargo, también es verdad que el aumento del parque automovilístico, las mayores cilindradas y el incremento de kilómetros recorridos están neutralizando los efectos de los avances conseguidos. Por todo ello es urgente introducir una serie de medidas para afrontar estos problemas; unas medidas que deberán ser comprensivas y contemplar que nos encontramos ante una cuestión que solo admite soluciones a medio plazo y que, precisamente por este motivo, habrá que abordar con decisión y transparencia, tratando de conseguir el más alto grado de consenso entre los agentes implicados.

Así pues, el cambio radical de la fiscalidad del automóvil para vincularla a criterios y objetivos medioambientales resulta una necesidad perentoria para España. Solo desde una re-

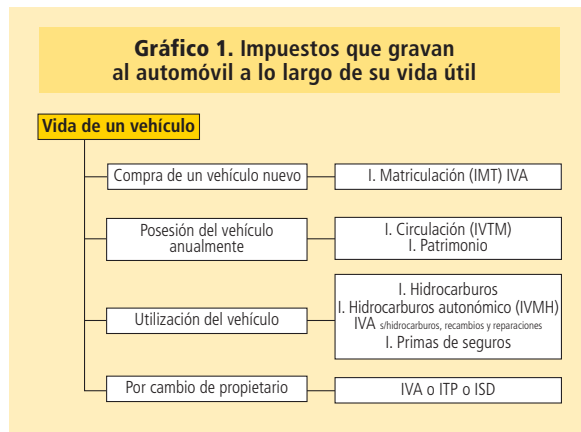
forma de calado, que transmita unos mensajes claros, tanto a los fabricantes como a los consumidores, será posible conseguir contener primero y reducir después las externalidades negativas que en la actualidad ejerce el coche sobre el medio ambiente. A partir de estas premisas, este informe presenta una propuesta que plantea abiertamente todas las cuestiones que están implícitas en el debate entre automóvil y medio ambiente, y pretende aportar unos parámetros que sirvan para encontrar una solución.

Este informe consta de cinco partes. La primera es un breve repaso de la fiscalidad que soporta actualmente el automóvil en España. En la segunda, se enmarca el caso español en el contexto comunitario, haciendo énfasis en las diferencias existentes. La tercera explica la propuesta de reforma en este ámbito que está impulsando desde hace año y medio la Comisión Europea. La cuarta, la que motiva este informe, presenta los rasgos esenciales de la propuesta de reforma de la Fundación RACC e incluye algún ejemplo. La quinta parte discute, desde una perspectiva de largo plazo, la necesidad de proceder a una modificación de la imposición sobre los carburantes. El informe acaba con un apartado de conclusiones que recoge los rasgos esenciales de un debate y una reforma que, hoy por hoy, es necesario que la sociedad y la Hacienda españolas aborden con urgencia.

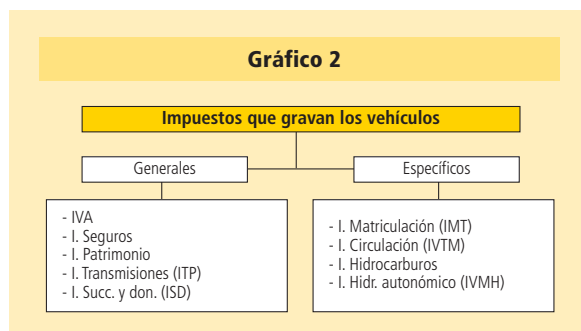
2. Situación actual de la fiscalidad sobre el automóvil en España

2.1. IMPUESTOS QUE GRAVAN EL AUTOMÓVIL

El automóvil es uno de los elementos sobre los cuales pesan más gravámenes del sistema fiscal español, puesto que está sometido a numerosas figuras tributarias a lo largo de su vida, tal y como se puede observar en el gráfico 1.



Estos impuestos se pueden aglutinar en dos grandes grupos: generales y específicos. Los primeros gravan los vehículos de la misma manera que gravan otros elementos que forman parte de la base imponible, mientras que los impuestos específicos tienen como objetivo gravar de manera particular los vehículos, ya sea por adquirirlos, poseerlos o utilizarlos¹ (gráfico 2).



El presente informe se centra exclusivamente en los impuestos que recaen específicamente sobre los vehículos, sobre todo en el impuesto de matriculación y de circulación, puesto que la reforma se centra en estas dos figuras. No obstante, también se apuntan las líneas que deberían marcar el avance de la imposición sobre los carburantes en el futuro.

El impuesto de matriculación, llamado “Impuesto especial sobre determinados Medios de Transporte” (IMT), es un impuesto creado en 1993 para mantener la recaudación asociada a los vehículos, puesto que en ese año se suprimió el tipo incrementado de IVA del 28% que gravaba determinados medios de transporte. Desde 2002 es un impuesto cedido a las comunidades autónomas y es uno de los pocos impuestos indirectos que no está armonizado en la UE. Aparte de responder a obvios objetivos recaudatorios, a menudo se argumenta que este impuesto responde a unos supuestos motivos redistributivos, en la medida en que se considera que la adquisición de un vehículo es un indicador de la capacidad económica del comprador. Pero esta explicación se contradice con la evidencia de que hoy en día, en la mayoría de los casos, el automóvil es un bien de primera necesidad. Conviene recordar, en cualquier caso, que este es un impuesto relativamente fácil de gestionar y que goza de poca perceptibilidad entre los contribuyentes, dado que se confunde con el precio de adquisición del vehículo, un hecho que lo convierte en un gravamen políticamente muy atractivo.

Hay un gran número de exenciones y de vehículos que no están sujetos a este impuesto, de manera que finalmente repercute en los usuarios privados. La base imponible es el precio de adquisición del vehículo, mientras que el tipo a aplicar depende de la cilindrada del vehículo y del tipo de combustible que utiliza, un hecho que condiciona el comportamiento de las empresas del sector y de los consumidores. El tipo general es del 12%², pero para los vehículos de baja cilindrada³ hay un tipo reducido del 7%. El impuesto también contempla algunas deducciones, entre las cuales está la asociada al Plan Prever que tiene como objetivo favorecer la renovación del parque automovilístico.

1. Aparte de todos estos tributos, hay otros que de manera más indirecta pueden también acabar incidiendo sobre los vehículos. Se trata, por ejemplo, de los impuestos arancelarios que recaen sobre los vehículos importados, el impuesto sobre sociedades que afecta a las empresas ubicadas en el sector automovilístico, el impuesto sobre la propiedad inmueble que recaen sobre los aparcamientos, etc. Otros ingresos públicos derivados de la utilización del vehículo son los peajes, las concesiones de ITV, etc.

2. Las comunidades autónomas pueden modificar los distintos tipos impositivos dentro de unos límites.

3. Los turismos de menos de 1.600 cc si son de gasolina o de menos de 2.000 cc si son de gasóleo.

El impuesto de circulación, llamado “Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica” (IVTM), es un tributo municipal, de carácter anual, que grava la titularidad de los vehículos. Generalmente se justifica por el hecho de que los usuarios de los vehículos se benefician de una serie de gastos que deben realizar los municipios (mantenimiento y ampliación del pavimento en las vías urbanas, señalización y ordenación del tráfico urbano, creación de espacios de estacionamiento, etc.), de forma que el impuesto consigue que estos sean partícipes de la financiación de los gastos municipales.

La base imponible está constituida por los llamados caballos fiscales, que determinan la cuota a pagar. Los ayuntamientos pueden incrementar estas cuotas en un coeficiente que nunca puede ser superior a 2.

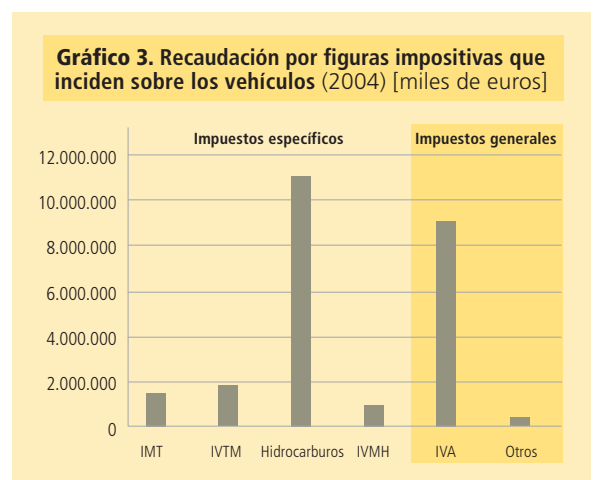
Es interesante notar, en todo caso, que, más allá de los objetivos reales o supuestos que persiguen el impuesto de matriculación y el impuesto de circulación, en la práctica los dos son impuestos regresivos con el uso. Es decir, al tratarse de impuestos fijos, su peso en términos de kilómetros recorridos disminuye a medida que aumentan los kilómetros que hace un coche a lo largo de su vida útil.

El impuesto especial sobre hidrocarburos (I. Hidrocarburos). Se trata de un impuesto que grava el consumo de carburantes. Actualmente, excepto en los aspectos tarifarios, está totalmente armonizado a nivel comunitario. Desde 2002, las comunidades autónomas tienen cedido el 40% de la recaudación. Este es el único impuesto sobre los vehículos cuya justificación responde en gran medida a criterios medioambientales. Los tipos impositivos aplicables se han mantenido constantes desde 1999 y son diferentes según el tipo de combustible, más altos los de la gasolina que los del gasóleo. Esta diferenciación fiscal favorable al gasóleo se apunta como la causa principal de la dieselización del parque automovilístico español y, en última instancia, de las tensiones que se observan en el mercado energético, donde “falta” gasóleo y “sobra” gasolina, con las obvias consecuencias que esto tiene sobre el precio de cada uno de estos carburantes.

El impuesto sobre las ventas al por menor de determinados hidrocarburos (IVMH). Este es un impuesto cedido a las comunidades autónomas que se aplicó por primera vez en 2002. El tipo de gravamen es la suma del tipo estatal y el autonómico⁴. Grava el consumo de carburantes en la fase minorista y su recaudación se destina a la financiación de la sanidad y a actuaciones medioambientales. En este caso, el tipo impositivo que se aplica a la gasolina y al gasóleo es el mismo.

2.2. RECAUDACIÓN

La recaudación asociada a los impuestos que recaen sobre los vehículos fue, en 2004, de 25.214,1 millones de euros, una cifra que supone el 14% de los ingresos de las administraciones públicas (sin incluir a la Seguridad Social) y que representa el equivalente al 3,0% del PIB. Esto supone que en 2004 cada español pagó 584 euros por la compra, la posesión o el uso de un automóvil. El 62% de estos recursos proviene de los impuestos especiales, mientras que el 38% restante proviene de los impuestos generales, básicamente el IVA. Entre los primeros, el impuesto sobre hidrocarburos es el más importante, ya que representa el 44,0% del total de la recaudación. En un segundo nivel se sitúan el impuesto de circulación (IVTM) y el de matriculación (IMT), que representan el 7,6% y el 6,4% del total, respectivamente (gráfico 3).



4. Las comunidades pueden fijar el tipo autonómico dentro de unos límites.

3. Situación actual de la fiscalidad sobre el automóvil en la Unión Europea

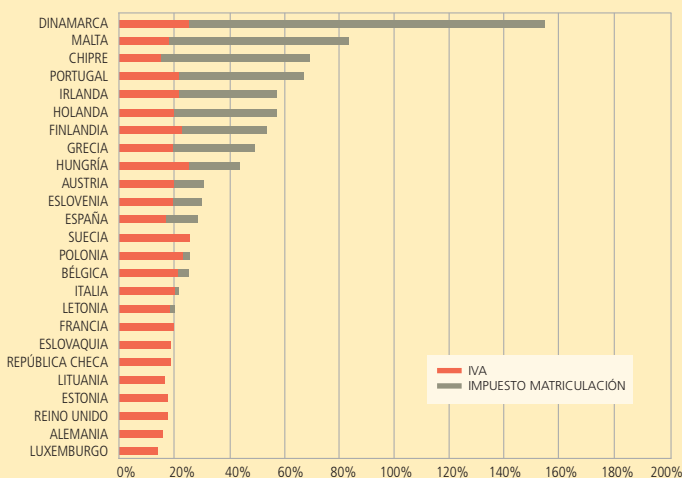
Un rasgo que caracteriza a la Unión Europea es la diversidad y la heterogeneidad de los países que la integran; estas diferencias también se ponen de manifiesto en los impuestos que gravan los vehículos. Así, por ejemplo, el impuesto de matriculación no está armonizado, un hecho que dificulta el funcionamiento del mercado interior, ya que no todos los países lo aplican mientras que, entre los que lo hacen, se observan grandes diferencias tanto en la definición de la base imponible como en la magnitud del tipo establecido. Así pues, mientras en Dinamarca los impuestos que recaen sobre la compra de un vehículo (IVA incluido) representan el 155% de su precio, en Luxemburgo suponen tan solo el 15% (gráfico 4).

Como se observa en el gráfico, España se sitúa en una posición intermedia en el seno de la Unión Europea. Sin embargo, cabe destacar que, a diferencia de España, los otros países de la Unión que poseen una gran industria automovilística (Alemania, Francia y el Reino Unido) no tienen impuesto de matriculación, mientras que en Italia, otro gran productor de coches, este es muy bajo.

En cuanto al impuesto de circulación, la heterogeneidad también es la norma. De los 25 Estados miembros, cuatro (Estonia, Lituania, Polonia y Eslovenia) no lo aplican. Prácticamente, no hay ningún país, excepto Alemania, Chipre, Hungría y el Reino Unido, que grave los vehículos en función de criterios medioambientales; además, el nivel de los tipos impositivos también es muy diferente entre los Estados (cuadro 1)⁵.

Por lo que se refiere a los impuestos sobre los hidrocarburos, a pesar de la armonización fiscal, se observa también una gran disparidad de tipos impositivos aplicados entre los Estados miembros, puesto que la UE fija únicamente el tipo mínimo. Por otra parte, se han establecido para determinados países periodos transitorios de adaptación a la normativa comunitaria, lo que se traduce en que haya Estados que apliquen tipos impositivos por debajo del mínimo establecido por la Comisión (gráficos 5 y 6).

Gráfico 4. Fiscalidad sobre la adquisición de automóviles en la UE (% s/precio de adquisición)



Fuente: ACEA.

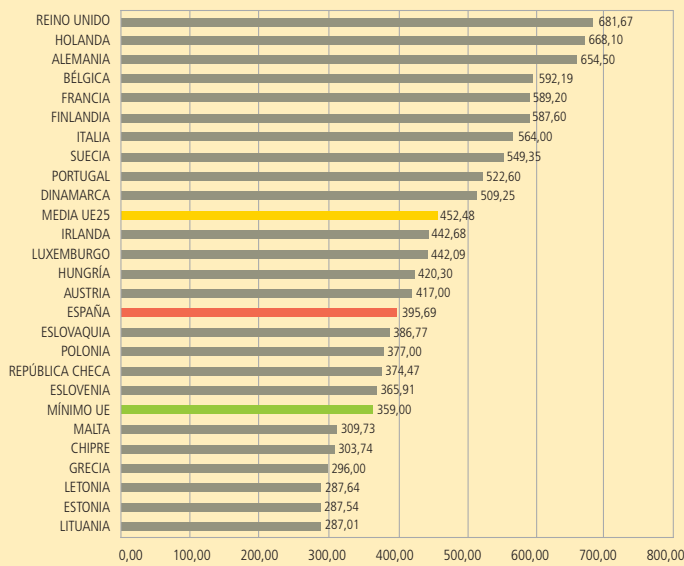
5. Para un análisis más detallado, ver ACEA (2005).

Cuadro 1. Impuestos sobre circulación de vehículos vigentes en los Estados miembros

	Impuesto sobre circulación	Aproximación euros anuales
Austria	Impuesto sobre vehículos basado en los caballos de fuerza.	Tipo en función de la potencia.
Bélgica	Impuesto sobre circulación (basado en las características del motor) que varía según las fluctuaciones en el índice de precio minorista. Un recargo sobre turismos, turismos estatales y minibuses diésel.	Varía desde 57 hasta 1.458.
Chipre	Impuesto sobre circulación basado en cc y en emisiones de CO ₂ .	El tipo impositivo depende de la capacidad del motor.
República Checa	1) Impuesto sobre circulación pero solo sobre turismos utilizados con fines comerciales. Existen reducciones si, por ejemplo, se cumplen los límites de emisiones fijados por la UE. 2) Impuesto sobre inspecciones técnicas y de emisiones.	Desde 1.200 hasta 50.400 CZK 13-26 (determinado por gasolina o diésel).
Alemania	Impuesto sobre circulación basado en cc, peso y emisiones estándares UE (vehículos privados).	
Dinamarca	Impuesto verde sobre la propiedad, impuesto sobre el peso e impuesto de nivelación.	
Estonia	Ninguno	
España	Impuesto sobre circulación basado en características del motor.	Es un impuesto local.
Finlandia	Impuesto básico e impuesto sobre potencia.	Vehículos matriculados antes de 1/1/94 26 cent./día y después de 1/1/94 35 cent./día y 24,45 por cada 100 kg.
Francia	1) Impuesto gradual sobre los vehículos de motor, sobre coches de empresa y sobre determinados vehículos comerciales. 2) Impuesto sobre coches de empresa.	El tipo depende de la capacidad del motor, de la edad y del distrito en el cual está matriculado.
Grecia	Impuesto de circulación que se devenga dos veces al año.	Entre 38 y 483 € dependiendo de la capacidad del motor y FH.
Hungría	1) Evaluación medioambiental dependiente del tipo de carburante y del tamaño del motor. 2) Impuesto anual sobre los vehículos a motor basado en el peso.	1) 14-33 y 2) 8000 HUF.
Irlanda	Impuesto sobre la propiedad calculado en función de los cc.	Desde 151 hasta 1.343 € al año.
Italia	Impuesto sobre la propiedad calculado en función de la potencia.	Los tipos pueden ser diferentes según las regiones.
Lituania	Ninguno.	
Luxemburgo	Impuesto sobre la propiedad calculado en función de los cc.	Desde 18,59 hasta 337,14 € al año.
Letonia	Impuesto de circulación basado en el peso.	18-107
Malta	Impuesto anual de circulación.	El tipo depende de la capacidad del motor.
Holanda	Impuesto de circulación basado en el peso, tipo de carburante utilizado y región.	El tipo puede ser diferente dependiendo de la región.
Polonia	Ninguno.	
Portugal	Impuesto municipal sobre vehículo basado en cc. y en la edad del vehículo.	
Suecia	Impuesto anual de circulación basado en el peso y el carburante utilizado.	
Eslovenia	Ninguno.	
Eslovaquia	Impuesto de circulación (solo aplicable a turismos utilizados con fines comerciales basado en el tamaño del motor).	Desde 1.700 hasta 5.900 Sk
Reino Unido	Impuesto de circulación basado en el tamaño del vehículo (vehículos existentes), en las emisiones de CO ₂ y el tipo de carburante (vehículos nuevos).	

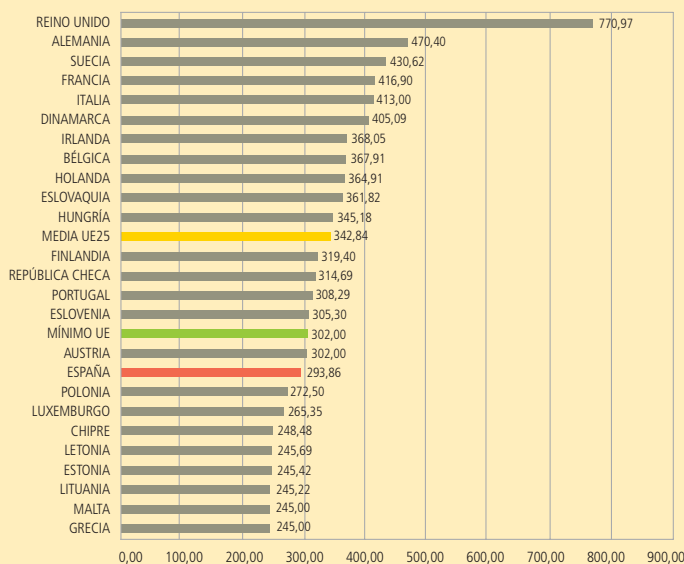
Fuente: Comisión Europea.

Gráfico 5. Tipos impositivos sobre la gasolina sin plomo (1/07/2005)



Fuente: Comisión Europea.

Gráfico 6. Tipos impositivos sobre el gasóleo (1/07/2005)



Fuente: Comisión Europea.

Respecto al gasóleo, en la mayor parte de los países se han establecido unos tipos inferiores a los que gravan la gasolina sin plomo, excepto en el Reino Unido (gráfico 6).

Las últimas tendencias que se observan son la discriminación impositiva según el contenido de azufre⁶, la aproximación de los impuestos que recaen sobre el gasóleo y la gasolina⁷, el tratamiento fiscal más favorable para los combustibles más ecológicos⁸ para incentivar su consumo e importantes aumentos de los tipos impositivos⁹.

En este panorama comunitario, España se sitúa en la banda baja en cuanto a tipos impositivos aplicados, especialmente en el caso de los impuestos sobre carburantes. Concretamente, el tipo impositivo aplicado a la gasolina sin plomo de menos de 97 octanos es de 395,69 euros por cada 1.000 litros, cuando la media europea es de 452,48. Aparte de Grecia, España es el país de la UE15 que aplica los tipos impositivos más bajos a este tipo de carburante. En el caso del gasóleo, en España se ha establecido un tipo inferior al de la media comunitaria (293,86 euros por 1.000 litros en relación a 302 euros).

6. En 2005, Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Luxemburgo, Reino Unido y Suecia aplican un tipo impositivo inferior a los carburantes con bajo contenido en azufre.

7. En esta línea, la directiva armonizadora de la fiscalidad energética de octubre de 2003 establece que los tipos mínimos aplicables a partir del 1 de enero de 2010 respecto a la gasolina no se modifiquen pero, en cambio, el gasóleo deberá pasar a estar gravado como mínimo con 330 euros/1.000 litros (actualmente este tipo es de 302 euros). Otra vía contemplada es la diferenciación del gasóleo en función de si su uso es profesional o no.

8. Este tratamiento va desde la aplicación de unos tipos impositivos muy bajos hasta la exención. Es el caso del biodiésel, el gas natural, el bioetanol, etc.

9. El Reino Unido y Alemania, por ejemplo, que ya tienen tipos elevados, han optado por aumentarlos aún más en los últimos años con el objetivo de penalizar el consumo.

4. La propuesta de la Comisión Europea

Consciente de los graves problemas que plantean las emisiones de CO₂ de los automóviles, la Comisión Europea aprobó, ya en 1996, una estrategia para alcanzar en 2010 una reducción importante de estas emisiones. Concretamente, la Comisión fijaba como objetivo que la cifra media de emisiones de CO₂ fuera de 120 gramos por kilómetro en todos los turismos nuevos comercializados en la Unión con el año 2010 como horizonte, lo cual supondría una disminución de cerca del 35% respecto a los niveles de 1995.

La estrategia de la Comisión se fundamentaba en tres pilares: a) la adquisición de compromisos por parte de la industria automovilística en cuanto a la mejora de la eficiencia de los motores en el consumo de carburantes, b) la utilización de las llamadas etiquetas de consumo de carburante para mejorar el grado de concienciación entre los consumidores y c) el impulso de medidas que incorporen los criterios medioambientales a la fiscalidad del automóvil.

Casi diez años después de la puesta en marcha de dicha estrategia, los avances conseguidos han sido escasos. Los fabricantes han realizado un esfuerzo importante, aunque todavía insuficiente¹⁰, y todos los países han aplicado la directiva según la cual se debe informar al comprador de un turismo nuevo del tipo de combustible que utiliza el vehículo y de las emisiones de CO₂ que provoca, pero la propia Comisión ha constatado que la eficacia de esta directiva es escasa.

Sin embargo, es en el ámbito de la fiscalidad donde menos se ha avanzado. Si bien es cierto que, como se ha comentado anteriormente, algunos países han reformado los impuestos que gravan el automóvil teniendo en cuenta las emisiones de CO₂, no se ha producido en ningún caso un movimiento generalizado en el conjunto de la Unión para hacer más sensibles estos impuestos a variables medioambientales. Y eso que, según un estudio encargado por la propia Comisión, si se introdujera en la base imponible del impuesto de circulación y de matriculación la variable emi-

siones de CO₂ y se estableciera una tarifa progresiva, estas emisiones se podrían reducir entre un 3% y un 9% en los Estados miembros de la Unión¹¹.

Por otra parte, a nivel comunitario también se constata la necesidad de armonizar los actuales impuestos sobre matriculación, puesto que la existencia de 25 sistemas fiscales distintos sin ningún tipo de coordinación entre los Estados dificulta la consolidación del mercado interior en el sector automovilístico¹².

A partir de estos parámetros, la Comisión Europea presentó en 2005 una propuesta de directiva sobre los impuestos aplicables a los turismos¹³, en la que se establecen tres medidas:

a) La eliminación del impuesto de matriculación. Se presenta la posibilidad de una eliminación gradual (de cinco a diez años), pero que debe ser total en 2016. La normativa considera que la reducción de los recursos que comporte esta medida pueda ser compensada a través del aumento de la carga fiscal en el impuesto de circulación.

b) La implantación de un sistema de reembolso del impuesto de matriculación para aquellos vehículos que hayan sido matriculados en un Estado miembro y que, posteriormente, sean exportados o trasladados con carácter permanente a otro Estado miembro, con el fin de evitar la doble imposición. El importe del reembolso estará en función del valor residual del vehículo.

c) La reestructuración de la base imponible de los impuestos de matriculación y de circulación con el fin de vincularla íntegra o parcialmente a las emisiones de CO₂, de manera que, en 2008, como mínimo el 25% de la recaudación de estos impuestos provenga del componente CO₂, y que este porcentaje sea como mínimo del 50% en 2010.

Recientemente esta propuesta de directiva ha sido votada favorablemente por el Parlamento Europeo y está a la espera de ser discutida por el Consejo a lo largo del primer trimestre de 2007.

10. En 2004, la media de las emisiones se situó cerca de los 160 g/km, por debajo de los 186 g/km del año 1995, aunque lejos del objetivo de 140 g/km que los fabricantes se comprometieron a conseguir en 2008 y de los 120 g/km de 2012. Los fabricantes son conscientes de que no podrán alcanzar los objetivos fijados y por eso han solicitado recientemente a la Comisión que adopte un enfoque más comprensivo, para que la carga de la reducción de emisiones no recaiga exclusivamente sobre ellos.

11. Informe COWI (2001), que estudia los casos de Bélgica, Alemania, Dinamarca, Italia, Holanda, Portugal, Suecia, Finlandia y Reino Unido.

12. Estudio TIS (2002).

13. COM (2005) 261 final, 05/07/2005.

5. Propuesta de reforma de la fiscalidad sobre los vehículos en España

En este apartado se presentan los elementos básicos que la Fundación RACC considera que se deben tener en cuenta en el momento de abordar la reforma de la fiscalidad del automóvil en España. El objetivo no es presentar una propuesta concreta y cerrada, sino establecer las líneas directrices que determinen el avance de esta reforma. Esto no excluye que, en algunos casos, con el fin de poder disponer de más elementos para la valoración, se hayan realizado una serie de simulaciones para obtener información cuantificada de los efectos del establecimiento de determinadas medidas fiscales.

5.1. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA REFORMA

La reforma que se propone debe cumplir los siguientes principios:

Maximizar la eficiencia medioambiental de la fiscalidad del automóvil

Partiendo del hecho de que las emisiones de todo tipo que generan los coches constituyen un problema medioambiental muy grave y aceptando además que la fiscalidad puede ser un instrumento muy útil para ayudar a mejorar esta situación, uno de los principios fundamentales de la reforma debe ser vincular directamente la estructura de los distintos impuestos que gravan el automóvil a las variables relevantes que permitan conseguir este objetivo. En particular, y dado que el objetivo fundamental es la reducción de las emisiones de CO₂, será preciso diseñar los impuestos que graven la compra, la posesión y el uso del automóvil en función de esta variable.

Ni nuevos impuestos, ni más impuestos, sino redistribución de la carga impositiva

La fiscalidad que soportan los automovilistas ya es muy elevada, y más si se tiene en cuenta que desde 1993 hasta 2003 la recaudación asociada a los impuestos sobre carburantes, matriculación y circulación ha representado más del doble que los recursos destinados a la construcción y al mantenimiento de carreteras. Por lo tanto, no se trata de aumentarla aún más, ni de crear nuevos impuestos. De lo que se trata es de distribuir de una forma más eficiente y

más justa desde un punto de vista medioambiental la carga impositiva que actualmente soportan los automovilistas. Esto significa que la reforma debe respetar el principio de neutralidad recaudatoria, en el sentido de que a lo largo del tiempo la presión impositiva sobre los automovilistas debe mantenerse constante.

Eliminación de impuestos ineficientes

La reforma también debe servir para eliminar impuestos ineficientes. Este es el caso del impuesto de matriculación que, como ha señalado la Comisión, es un obstáculo importante para la consolidación del mercado interior. En el caso de España, además, la eliminación de este impuesto puede tener efectos positivos importantes sobre la industria del automóvil, puesto que, como ya se ha señalado anteriormente, España es el único de los grandes países europeos fabricantes de coches que mantiene esta figura impositiva.

Reparto más justo de la carga impositiva

Se trata de enviar un mensaje claro a los fabricantes y a los usuarios respecto a la necesidad de reducir las emisiones de CO₂ procedentes de los automóviles. Es necesario determinar la carga impositiva de los vehículos en función de los costes sociales que provocan. La reforma, por lo tanto, debe penalizar a los coches y a los usuarios que más contaminan y, por otra parte, debe primar a los que son más respetuosos con el medio ambiente. Los incentivos, pues, deben ir en ambas direcciones.

Quien contamina, paga

Es preciso vincular las figuras tributarias al uso del vehículo, puesto que es su utilización la que genera problemas ambientales. La propuesta de la Comisión de suprimir el impuesto de matriculación y la reforma del impuesto de circulación deben ser entendidas como un primer paso. Ahora bien, a largo plazo, también se plantea la supresión del impuesto de circulación y el aumento de los impuestos sobre los carburantes, ya que solo estos son capaces de gravar la contaminación real que genera cada vehículo.

Periodo transitorio

En el momento en que se implemente la reforma se debe establecer un periodo transitorio a fin de no penalizar al actual parque de vehículos. Es decir, la sustitución del impuesto sobre la matriculación por un potente impuesto sobre la circulación debe tener en cuenta la carga fiscal que soporta actualmente el parque de vehículos que en el momento de ser adquiridos estuvieron sometidos al impuesto de matriculación.

Beneficios fiscales adicionales

También se considera necesaria, a partir de criterios medioambientales, la implantación de beneficios fiscales con el fin de incentivar la renovación del parque de vehículos y la introducción de nuevas tecnologías que reduzcan las emisiones de partículas en suspensión, en especial las que generan los vehículos diésel.

Predecibilidad de la reforma

Es indispensable que tanto los fabricantes como los usuarios conozcan desde el principio el alcance de la reforma que se pretende poner en marcha. Esto facilitará su materialización y la consecución de los objetivos que se persiguen. Especialmente si se desea elevar el nivel de concienciación de los usuarios respecto a la importancia de los efectos nocivos de los coches sobre el medio ambiente, es esencial que estos perciban que los cambios que se introducen responden a principios estructurales.

5.2. CONTENIDO DE LA REFORMA

De acuerdo con la directiva impulsada por la Comisión y votada favorablemente por el Parlamento Europeo, la reforma que se propone consiste fundamentalmente en la eliminación del impuesto de matriculación que sería sustituido por un impuesto de circulación más potente, cuyo importe dependería de las emisiones de CO₂ de cada vehículo. Alternativamente, la compensación podría venir a través del aumento progresivo del precio de las gasolinas. Además, para reducir las emisiones de CO₂ y de gases contaminantes y de partículas a escala local, se propone potenciar los incentivos para la renovación del parque, así como introducir nuevos incentivos para facilitar la generalización, sobre todo en el caso de los vehículos diésel, del uso de filtros.

A continuación se plantean al detalle los elementos de la reforma que se propone.

A. Base imponible: la intensidad del componente CO₂

La propuesta de la Comisión permite que el peso correspondiente a las emisiones de CO₂, en el marco del impuesto de circulación, oscile entre el 50% y el 100% de la base imponible. La propuesta que se considera más razonable consiste en establecer que la base imponible esté configurada únicamente por las emisiones de CO₂. De esta manera, se consigue maximizar los efectos en la reducción de las emisiones de CO₂, se facilita la administración del impuesto porque el cómputo de la base imponible es extremadamente sencillo

(gramos de CO₂ por kilómetro), se penaliza a los vehículos que generan más emisiones y es mucho más perceptible para los ciudadanos.

B. Tipos impositivos: lineales o progresivos

En la medida en que la relación entre las emisiones de CO₂ y el daño ambiental es progresiva (es decir, más que proporcional, puesto que a medida que aumenta la concentración de CO₂ en la atmósfera más rápido se calienta esta), el tipo del nuevo impuesto debería ser también progresivo y aumentar de acuerdo con el nivel de emisiones. Otros argumentos a favor de la progresividad son su mayor capacidad desincentivadora y el hecho de que actualmente, tanto en España como en Europa, el impuesto de circulación ya se aplica de manera progresiva. Cabe destacar que esta tarifa se debería estructurar por tramos de emisión, de manera que a medida que aumenten el número de emisiones el tipo marginal a aplicar sea más elevado.

C. Tipos impositivos: diferenciación según el carburante

Dado que el objetivo de la reforma es reducir al máximo las emisiones de CO₂ y la variable clave para lograrlo son los gramos de CO₂ que cada coche emite por kilómetro recorrido, no se justifican las diferencias de fiscalidad entre los coches de gasolina y los diésel. Con la tecnología de la que se dispone actualmente, la aplicación práctica de este criterio supondrá que los coches diésel resultarán favorecidos en la medida en que sus emisiones de CO₂ por kilómetro recorrido son menores que las de los coches de gasolina.

D. Mínimo exento

Para evitar una carga excesiva a los contribuyentes, ya que todos los turismos emiten cierta cantidad de CO₂, se considera recomendable que haya un mínimo exento por un volumen de emisiones determinado. La cuantía del mínimo exento admite muchas posibilidades: el nivel de emisiones mínimo que la UE ha fijado para la industria automovilística para el año 2008 (140 gramos de CO₂ por kilómetro), el fijado para el año 2012 (120 gramos de CO₂ por kilómetro) o el nivel que emite el turismo actual más ecológico del mercado español¹⁴ (104 gramos de CO₂ por kilómetro). En esta propuesta se considera que el mínimo exento podría coinci-

14. Si bien es cierto que hay dos turismos pequeños de gasóleo que emiten menos gramos de CO₂ por kilómetro, como son el Volkswagen Lupo (88) y el Smart Fortwo Coupé (90), se ha considerado que el turismo más ecológico es el Toyota Prius híbrido por la tecnología que utiliza y por el hecho de contarse entre la gama de coches más representativa de la sociedad española.

dir con las emisiones de CO₂ que emite actualmente el turismo más ecológico, ya que así este, en el marco de la lógica medioambiental de la presente propuesta, no debería de tributar por este impuesto. Esta sería una manera altamente perceptible de dar a entender a los usuarios que la reforma prima efectivamente a los coches que menos contaminan.

E. Establecimiento de periodos de transición

La reforma puede representar un agravio hacia los vehículos adquiridos con anterioridad a la implementación de la reforma, ya que estos habrán soportado el impuesto de matriculación y, si no reciben un trato especial, deberán soportar un impuesto de circulación más elevado. Con el fin de evitar este agravio se presentan distintas posibilidades, como son la de establecer un sistema de deducciones en el nuevo impuesto de circulación por el impuesto de matriculación soportado, o establecer una exención durante un periodo transitorio para los vehículos que hayan soportado el impuesto de matriculación, de manera que se les mantenga el actual impuesto de circulación hasta que el vehículo tenga una cierta antigüedad, como, por ejemplo, de diez años. Esta última opción es la menos compleja técnicamente y constituye la única manera de garantizar que mediante el nuevo sistema no se afecta negativamente a los vehículos que ya forman parte del parque¹⁵. La limitación del periodo transitorio se establecería para evitar que esta medida desincentive la modernización del parque. Así pues, la reforma fiscal propuesta afectaría tan solo a los vehículos que se adquirieran a partir de la entrada en vigor de la nueva normativa, ya que se debería aplicar un periodo transitorio de diez años para todos los vehículos del parque automovilístico que empezaría a contar a partir de la entrada en vigor de la reforma, independientemente de la antigüedad del vehículo.

F. Bonificaciones: renovación del parque de vehículos

La edad de los vehículos es una variable clave que incide directamente sobre los efectos contaminantes. Ya se ha señalado anteriormente que un coche nuevo emite un promedio de un 13% menos de CO₂ que un coche con diez años de antigüedad. En el caso de las emisiones de gases de efecto local y de partículas, el contraste es aún mayor: la emisión de partículas sólidas en suspensión (medida en miligramos por kilómetro) se ha reducido un 70%, mientras que la de

monóxidos de carbono lo ha hecho en un 60% durante los últimos diez años. Por otra parte, las emisiones de óxidos de nitrógeno se han reducido a la mitad desde el año 2000.

En España, el parque de vehículos tiene una media de edad de cerca de 8,4 años; por eso es muy importante que la reforma fiscal que se propone incentive de manera positiva la modernización del parque automovilístico mediante la aplicación de fuertes bonificaciones por la compra de un vehículo nuevo cuando se dé de baja uno antiguo. Dada la mejora tecnológica registrada en los últimos años y teniendo en cuenta la antigüedad del parque automovilístico en España, el fomento de la renovación de este es, sin duda, una de las maneras más rápidas y efectivas de reducir las emisiones contaminantes. La propuesta que se presenta, por lo tanto, consiste en trasladar y ampliar la bonificación actual del Plan Prever vigente en el impuesto de matriculación¹⁶ al impuesto de circulación.

A partir de la filosofía de este nuevo tributo, parece razonable diferenciar la deducción en función del cumplimiento de las distintas normas Euro dictadas por la Unión Europea, de manera que a los vehículos que no cumplan las normas Euro más bajas (es decir, los turismos más antiguos) se les aplique una deducción más elevada con el fin de incentivar su retirada y reducir así los elevados niveles de contaminación que generan¹⁷.

Así pues, para incentivar la renovación del parque, en especial de los vehículos de gasóleo, se propone la ampliación del actual Plan Prever, de manera que a los vehículos de gasóleo con más de diez años de antigüedad que se den de baja se les aplique la deducción más alta, mientras que a los que no cumplan la Euro 3 (es decir, los que tengan entre seis y diez años) se les aplique una deducción más reducida. En cuanto a los vehículos de gasolina se propone que todos ellos pasen a tener la deducción más alta (cuadro 2).

Como se puede observar, se modera la restricción temporal para los vehículos de gasóleo, ya que, a pesar de que no tengan diez años de antigüedad, si son sustituidos por otro vehículo se les aplica la deducción. Además, se propone que las cuantías de las deducciones se actualicen y se redondeen

16. Este plan se establece como una deducción única a fin de favorecer la baja de los vehículos de más de diez años de antigüedad cuando al matricular un vehículo nuevo se da de baja otro. La deducción actual es de 480,81 euros cuando el vehículo que se da de baja puede circular con gasolina sin plomo. Si el vehículo que se da de baja no está preparado para circular con gasolina sin plomo, la deducción es de 721,21 euros. La deducción media en 2004 fue de 654,76 euros.

17. El parque nacional de turismos muestra que el 42% de los turismos no cumplen las normas de emisiones fijadas por la Euro 2, ya que fueron adquiridos con anterioridad a 1996. De hecho, el 15% de los vehículos no cumple ni la Euro 0, y el 31% la Euro 1. Es evidente que un parque tan envejecido requiere una renovación a fin de retirar de la circulación los turismos más contaminantes.

15. El establecimiento de un periodo transitorio también está en la línea de las propuestas acordadas por la Comisión en materia medioambiental, dado que la normativa (Euro y otras) afecta solo a los vehículos nuevos. También en el ámbito de la regulación sobre seguridad automovilística es frecuente establecer exenciones para los vehículos más antiguos.

Cuadro 2. Propuesta de bonificación por renovación del parque

Turismos según carburante	Criterio	Bonificación propuesta	Bonificación actual
Turismos gasóleo	+ de 10 años	750	480
	entre 6 y 10 años	600	
Turismos gasolina	+ de 10 años	750	721 o 480

a fin de que sean más perceptibles para los ciudadanos; por ejemplo, que sean de 750 euros en el caso de las deducciones más elevadas (actualmente, de 721 euros) y 600 euros en el resto (actualmente, de 480 euros). El coste fiscal que puede suponer esta propuesta, si se mantienen constantes todos los parámetros, es, para el año 2004, de cerca de unos 203 millones de euros frente a los 172 millones de euros que supuso el Plan Prever en aquel año, cifra que supone el 6% de la recaudación conjunta del impuesto de matriculación y el de circulación (el beneficio fiscal asociado al Plan Prever para el mismo año es del 5%).

G. Bonificaciones: turismos de gasóleo que incorporen filtro

Para afrontar los graves problemas de salud (fundamentalmente de tipo respiratorio y cardiovascular) que provocan las emisiones de óxidos de nitrógeno y de partículas que emiten los vehículos de gasóleo, se propone establecer una bonificación para todos aquellos vehículos diésel que incorporen filtro.

La Unión Europea está preparando una propuesta muy estricta en cuanto a los límites de emisiones de los vehículos de gasóleo (Euro 5) que debería entrar en vigor en 2010. Esta normativa prevé limitar las emisiones de partículas a 5 miligramos por kilómetro, un valor que con la tecnología actual solo se puede conseguir a través de la introducción de filtros. Para incentivar la aproximación a estos límites, Alemania, Francia, Austria y Holanda han introducido incentivos fiscales con el fin de reducir las emisiones por debajo de los límites fijados por el Euro 4¹⁸. Para hacer frente a la amalgama de incentivos fiscales, que puede hacer peligrar el mercado interior, la Comisión recomienda que los incentivos fiscales por la compra de vehículos de gasóleo nuevos se deben aplicar cuando las emisiones de partículas sean inferiores a 5 miligramos por kilómetro.

18. Alemania, por ejemplo, ha introducido una exención de cerca de 600 euros por la compra de vehículos nuevos si las emisiones de partículas son inferiores a 8,5 gramos por kilómetro. Francia aplica a los vehículos nuevos un sistema de bonos para favorecer a los vehículos más limpios y penalizar a los más contaminantes. Hay bonos de 800 euros para los vehículos menos contaminantes y bonos negativos de 1.500 euros para los que más contaminan.

La reforma de la fiscalidad sobre los vehículos en España debe seguir, lógicamente, estas pautas. Así pues, se propone una desgravación fiscal de 300 euros en el impuesto de circulación por la adquisición de un vehículo nuevo de gasóleo que emita menos de 5 miligramos por kilómetro. Esta cantidad responde a la distribución a partes iguales de la asunción del coste del filtro entre el sector público y el propietario del vehículo. Esta deducción estaría limitada en el tiempo hasta el año 2010, cuando está previsto que entre en vigor la obligación de incorporarlo. El coste fiscal derivado de esta medida en el año 2004, en el supuesto de que la mitad de los turismos de gasóleo matriculados incorporaran el filtro, sería de cerca de 160 millones de euros, es decir el 4% de la recaudación obtenida mediante matriculación y circulación, y el 0,6% si se incluye el impuesto sobre los carburantes.

5.3. DISTRIBUCIÓN DE LA CARGA FISCAL POR MODELOS DE AUTOMÓVIL: ALGUNOS EJEMPLOS

A modo de ejemplo, en este apartado se pretende analizar cómo afecta la posible propuesta de reforma a distintos modelos de turismos. La muestra elegida está formada por los cinco todoterrenos más vendidos entre enero y septiembre del 2006, los diez turismos más vendidos durante el mismo periodo (en algún caso se ha tenido en cuenta la versión gasolina y la diésel) y los cinco turismos más ecológicos según un estudio del RACC, entre los cuales se diferencian los dos modelos híbridos presentes actualmente en el mercado español.

A partir de sus características se ha calculado la carga fiscal total que actualmente soportan a través del impuesto de matriculación y el de circulación¹⁹, en el supuesto de que el vehículo tenga una vida útil de diez años.

El objetivo es que la carga fiscal media global se mantenga constante con la nueva fiscalidad durante los primeros diez años de vida del vehículo. De este modo, si la carga fiscal media que soporta un vehículo adquirido en 2004 es de 2.261 euros (890 euros del impuesto de circulación y 1.371 euros del impuesto de matriculación), es decir, 226 euros al año, esta cantidad se debe mantener en el nuevo modelo tributario.

19. En el caso de los vehículos más ecológicos, es decir, los que utilizan una tecnología híbrida, se considera que pueden acogerse a una bonificación que puede llegar al 75% de la cuota íntegra en el impuesto de circulación, tal y como permite la normativa actualmente.

Partiendo del hecho de que la media de emisiones por vehículo nuevo en 2004 es de 164 gramos de CO₂ por kilómetro, y suponiendo una exención de 104 gramos de CO₂ por kilómetro (que es la correspondiente al turismo que actualmente emite menos gramos de CO₂), la base imponible media por vehículo pasa a ser de 60 gramos de CO₂. La tarifa aplicada es única, es decir, no depende del combustible que utilice el vehículo, y se ha diseñado de manera que sea levemente progresiva y que mantenga la carga fiscal media por vehículo. Una alternativa sería diseñar una escala parecida, pero teniendo en cuenta, adicionalmente, otros elementos relevantes de los vehículos, como por ejemplo su peso.

Concretamente, una posible estructura tarifaria podría ser la siguiente:

Tramos de g de CO ₂ por km	TMg euro por g
de 0 a 30	3,5
de 31 a 60	4
de 61 a 100	5
de 100 a 150	6
más de 150	7

Los resultados según el tipo de vehículo se muestran en el cuadro 3.

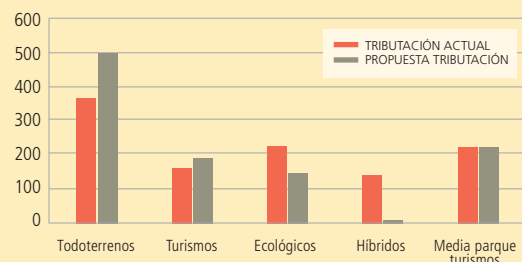
Cuadro 3. Resultado de la aplicación de reforma de la fiscalidad sobre el automóvil

Euros al año

Modelo	Tributación actual	Tributación propuesta	Diferencia (euros)	Diferencia (en %)
Media todoterrenos más vendidos	369	495	126	34
Media turismos más vendidos	167	193	26	15
Media turismos más ecológicos	230	149	-81	-35
Media turismos híbridos	145	9	-137	-94
Media parque turismos	226	225	-1	0

Como se puede observar, los vehículos para los que aumenta más la carga tributaria, un 34%, son los todoterrenos que, de acuerdo con la muestra, pasan de soportar una carga fiscal media anual de 369 euros a 495 euros con el nuevo impuesto de circulación basado exclusivamente en las emisiones de CO₂. En el caso contrario se encuentran los turismos más ecológicos, cuya fiscalidad experimenta una reducción del 35%, al pasar de tributar 230 euros a 149 euros. Obviamente, los turismos cuya carga fiscal experimenta una mayor reducción son los híbridos, que prácticamente dejan de tributar, al reducirse su carga fiscal en un 94% (gráfico 7).

Gráfico 7. Variación en la carga impositiva anual de diferentes tipos de vehículos (euros)



La reforma aquí propuesta no solo penaliza a los vehículos más contaminantes, sino que premia a los menos contaminantes y, además, prácticamente con la misma cuantía, ya que mientras los todoterrenos incrementan su tributación en un 34%, para los turismos más ecológicos se reduce en un 35%. Conviene poner de manifiesto que, dado que no se hacen distinciones según el tipo de carburante, los vehículos de gasóleo siempre salen más beneficiados que los de gasolina, dado que emiten menos CO₂ por kilómetro que estos²⁰.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la cuota íntegra de los vehículos se puede reducir mediante los dos tipos de deducciones mencionadas anteriormente: para la renovación del parque (Plan Prever) y para incentivar la introducción de filtros en los turismos de gasóleo (deducciones por filtros).

También conviene recordar que en este estudio el análisis se ha centrado exclusivamente en los turismos, pero el nuevo impuesto, al igual que el actual impuesto de circulación, debería gravar todos aquellos vehículos susceptibles de contaminar (camiones, furgonetas, vehículos industriales, turismos de empresas de alquiler, etc.) Este aumento del número de contribuyentes respecto al actual impuesto de matriculación ofrecería la posibilidad de establecer unos tipos impositivos más reducidos y de obtener idéntico volumen de recaudación.

5.4. ESTIMACIÓN DE LA MEJORA MEDIOAMBIENTAL

Es difícil hacer una estimación precisa de la reducción de emisiones de CO₂ que podría generar una estructura tributaria como la que aquí se presenta. Según los resultados obtenidos en el estudio COWI mencionado anteriormente²¹, se puede inferir que la reducción podría girar en torno al 5%, frente a las emisiones que se generarían si se mantuviera intacta la estructura actual de los impuestos que gravan el automóvil. Cabe destacar que esta es una estimación conservadora, ya que no tiene en cuenta los efectos dinámicos que sin duda generaría una reforma como la que se presenta en este documento. Y es que es muy probable que el hecho de vincular la fiscalidad a las emisiones de CO₂ propiciaría, a medio plazo, la introducción de mejoras en el consumo de los motores por los fabricantes y, por otra parte, una mayor sensibilización entre los consumidores. Todo ello favorecería, sin duda, una mayor reducción de las emisiones de CO₂ procedentes de los coches.

En el caso hipotético y extremo de que todos los turismos del parque en la actualidad fueran híbridos, la reducción de emisiones de CO₂ procedentes de los turismos estaría en torno al 47%. Por lo tanto, en la medida en que el impuesto discrimina claramente mediante penalizaciones y premios según el nivel de contaminación, parece razonable pensar que la reducción de emisiones de CO₂ se situaría más allá del 5%.

Por otra parte, las bonificaciones fiscales propuestas para los turismos de gasóleo permite augurar la renovación del parque y el aumento de la incorporación de filtros, lo que permitiría reducir las emisiones de gases y partículas sólidas y la consiguiente mejora de la calidad del aire, especialmente en las grandes ciudades.

Finalmente, cabe señalar que la sustitución del impuesto de matriculación por uno de circulación supondría clarificar la fiscalidad que soportan los vehículos, puesto que en la actualidad el impuesto de matriculación se confunde con el precio y los contribuyentes desconocen la carga fiscal que soportan por este impuesto²². En cambio, el impuesto de circulación, dado que se devenga anualmente, resulta mucho más perceptible y puede influir en mayor medida sobre el comportamiento de los ciudadanos²³ con el fin de reducir su carga fiscal.

20. Este hecho ha provocado que en alguna de las propuestas presentadas, por ejemplo, en Alemania, se diferenciara el tipo en función del carburante.

21. Ver nota 10.

22. De hecho, toda la información sobre los precios de los vehículos, tanto la facilitada por las empresas como la difundida por los medios de comunicación, incorpora el coste fiscal tanto del IVA como del impuesto de matriculación.

23. Es un dato conocido el cambio de empadronamiento hacia municipios donde el tipo impositivo de los vehículos es más bajo.

6. La fiscalidad sobre los vehículos a largo plazo: el papel de los impuestos sobre los carburantes

Esta es una cuestión que requiere de una profunda reflexión y en este apartado solo se pretende apuntar alguno de los elementos que pueden formar parte del debate.

La cuestión que se debe analizar es si, desde un punto de vista medioambiental, tiene sentido establecer un impuesto anual de circulación, a pesar de que la base estuviera definida en un 100% en función de las emisiones de CO₂, dado que este se devenga independientemente del uso del vehículo y, como es obvio, su uso es el causante de los daños ambientales. La justificación del mantenimiento del impuesto de circulación posiblemente radica en el hecho de desincentivar la adquisición de los vehículos más contaminantes en favor de los menos contaminantes, independientemente del uso que se haga del vehículo. Es decir, el impuesto sobre circulación grava la capacidad potencial de generar contaminación de los vehículos, con el fin último de desincentivar la adquisición de vehículos más contaminantes. En la medida en que los ciudadanos sean sensibles a este elemento tributario se producirá un efecto sustitución hacia los vehículos menos contaminantes.

Pero la contaminación real que provoca un vehículo solo queda gravada por el consumo de carburantes. Es el único indicador disponible que permite gravar el coste medioambiental real que provoca la utilización del vehículo. Por este motivo se puede abogar por que la fiscalidad sobre los vehículos, a largo plazo, recaiga exclusivamente sobre los carburantes.

Además, los impuestos sobre los carburantes presentan la ventaja de gravar a todos los consumidores de carburantes, independientemente de su residencia o nacionalidad, del uso que hagan de los carburantes, etc. Es decir, permite gravar todos los vehículos que circulen por las carreteras. Esto es muy importante en un país como España, donde el turismo procedente del extranjero que llega por carretera tiene un gran peso específico.

Obviamente, el aumento de los impuestos sobre los carburantes debe ir acompañado de una política de potenciación del transporte público. Los ciudadanos tienen cada vez mayores necesidades en el ámbito de la movilidad por motivos laborales, de formación, sanitarios, culturales, etc. Y han de poder disponer de una alternativa eficaz al transporte privado para minimizar su uso, especialmente por la movilidad

obligada. Desde esta perspectiva no sería descartable una preasignación “earmarking” de parte de la recaudación tributaria procedente del automóvil a la mejora de las infraestructuras, al fomento de un transporte público de calidad o a la provisión de servicios educativos en pro de una conducción más segura y respetuosa con el medio ambiente.

También conviene reiterar la necesidad de ir igualando progresivamente los tipos impositivos del gasóleo y la gasolina. De hecho, desde un punto de vista ambiental no tiene sentido establecer tipos impositivos diferentes para estos dos tipos de carburantes. Otra cosa es que se establezcan unos tipos impositivos más bajos en relación a la cantidad de azufre, al octanaje o a otras variables medioambientales y que los carburantes más ecológicos reciban un mejor tratamiento fiscal. También cabe considerar la posibilidad de aplicar unos tipos impositivos más bajos al gasóleo profesional, aunque esta cuestión debería someterse a un debate riguroso sobre los verdaderos efectos de estas subvenciones al sector, en particular, en todo aquello que hace referencia al impacto del coste logístico sobre el coste total de los productos y a las políticas empresariales (logísticas y de localización).

Un simple cálculo permite estimar en cuánto deberían aumentar los impuestos sobre los carburantes si se eliminaran los impuestos de circulación y matriculación para mantener la misma recaudación. Con datos de 2004, la sustitución de los actuales impuestos sobre los vehículos supondría aumentar en un 29% el actual impuesto especial sobre hidrocarburos, lo que supone, de media, un aumento del 12% del precio de los carburantes. Estos aumentos aproximarían la tributación de los carburantes en España a la media de la Unión Europea.

En cualquier caso, es evidente que una modificación fiscal de estas características no se puede plantear de una manera inmediata, sino que su aplicación requiere de un proceso gradual; además, se debe informar a los ciudadanos para que cuando decidan adquirir un vehículo dispongan de todos los datos sobre la previsible fiscalidad a la cual estarán sometidos.

7. Conclusiones

Del análisis de los apartados anteriores se desprenden las siguientes conclusiones:

1. Los vehículos son uno de los bienes de consumo que tradicionalmente han soportado una mayor carga fiscal, tanto en España como en el resto de países de la UE.
2. Las actuales demandas sociales comportan que los tradicionales objetivos redistributivos de los impuestos sobre los vehículos sean cuestionados y, en cambio, se tienda a una tributación que sea capaz de reducir la contaminación global y local que provocan los vehículos.
3. En este sentido, es bienvenida la propuesta de directiva que ha presentado la Comisión y que consiste en eliminar el impuesto sobre la matriculación de los vehículos, potenciar el impuesto sobre la circulación y reestructurar su base imponible con el fin de vincularla a las emisiones de CO₂.
4. La fiscalidad sobre los vehículos en España debería adaptarse a la propuesta de directiva y, además, debería respetar escrupulosamente la neutralidad recaudatoria, la equidad entre los vehículos y la eficiencia ambiental.
5. El principal reto reside en diseñar una estructura tributaria que permita alcanzar los objetivos antes mencionados. En este sentido, el estudio presenta una serie de propuestas sobre los principales elementos tributarios que debería incorporar la propuesta de reforma en España:
 - La base imponible se debería definir preferentemente de manera exclusiva en función de las emisiones de CO₂, al objeto de maximizar la eficiencia del impuesto, facilitar la gestión y asegurar la transparencia. Los tipos impositivos deberían ser progresivos, sin distinción entre carburantes, para garantizar un mayor efecto desincentivador. Para evitar cargas excesivas, se recomienda la aplicación de un mínimo exento.
 - La reforma debería contemplar dos bonificaciones. Por una parte, se recomienda una bonificación que incentive la renovación del parque de vehículos similar al actual Plan Prever, pero más potente. Por otra parte, con el objetivo de incentivar la mejora medioambiental de los vehículos de gasóleo, se propone también una bonificación a estos vehículos si incorporaran una tecnología que les permitiera emitir cinco o menos de cinco miligramos por kilómetro de partículas en suspensión.
6. Los estudios elaborados (COWI) avalan la eficacia medioambiental de una propuesta como esta, puesto que los resultados corroboran que un factor clave para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos nuevos es introducir en la base imponible del impuesto de circulación la mencionada variable, así como establecer una tarifa progresiva en función de estas emisiones. Se estima, en un cálculo muy conservador, que la reducción de emisiones de CO₂ podría situarse en torno a un 5% en comparación con el escenario de no reforma.
7. La mayor carga fiscal sobre los vehículos debe proceder de los impuestos sobre los hidrocarburos, dado que hay una clara correlación entre su consumo y la cantidad y la "calidad" de la contaminación emitida por los vehículos. De hecho, actualmente es esta imposición la más importante y debería continuar siéndolo. No obstante, esta política impositiva debe ir necesariamente acompañada de una fuerte apuesta por la potenciación del transporte público, ya que solo así se puede reducir el uso del transporte privado.
8. La estimación de las implicaciones financieras de la propuesta pone de manifiesto que esta reforma es viable económicamente, que no debe suponer un aumento de las cargas fiscales para los vehículos y que el único coste que sí que puede acarrear es de orden temporal, puesto que durante los años de puesta en marcha de la reforma se reducirán los recursos respecto a la situación actual (debido a la desaparición del impuesto de matriculación), aunque se recuperarán a medio plazo.
9. Los efectos de la reforma para los diferentes modelos de coche son altamente sensibles a la definición exacta de una serie de elementos tributarios como son, fundamentalmente, la estructura y el nivel de los tipos impositivos. A pesar de todo es evidente que la nueva tributación tendrá como consecuencia principal una nueva redistribución de la carga fiscal por vehículo, que puede ser muy diferente a la existente hasta ahora. Los vehículos que más se beneficiarán de la reforma son los que emiten me-

nos CO₂, además de los vehículos de gama alta cuyo precio de compra es muy elevado y que, en términos de emisiones de CO₂, no son necesariamente de los más contaminantes.

10. Así mismo, cabe destacar que una reforma como la que aquí se propone puede tener importantes efectos en términos de mejora de la seguridad, pues todos los elementos de seguridad que incorporan los vehículos –que ahora soportan el impuesto de matriculación, en la medida en que forman parte del precio final– dejarían de estar gravados por este impuesto y sólo lo estarían por el IVA.
11. Estas son consecuencias que se tienen que asumir plenamente si lo que se pretende es convertir la actual fiscalidad sobre los vehículos en un elemento de la “reforma fiscal verde” y superar el objetivo redistributivo que hasta ahora han tenido estos impuestos.
12. Un factor adicional que conviene tener en cuenta es la posibilidad de que la eliminación del actual impuesto de matriculación no se traduzca en una reducción final del precio de los vehículos, sino que la rebaja de este impuesto podría verse compensada por el aumento del precio de venta de los turismos. Esta es una cuestión que se deberá seguir de cerca.
13. La reforma propuesta puede modificar la distribución de los impuestos entre las administraciones, especialmente entre las comunidades autónomas que en la actualidad tienen cedida la recaudación del impuesto de matriculación y los municipios que tienen atribuido el impuesto de circulación. Esta es una cuestión que se puede resolver en un marco más amplio de financiación de las administraciones territoriales y que en ningún caso debe frenar la puesta en marcha de la reforma sobre la fiscalidad del automóvil.
14. Desde una perspectiva de más largo plazo, se tendrá que abordar la conveniencia de que la fiscalidad del automóvil recaiga exclusivamente sobre el consumo de carburantes. En términos medioambientales –de reducción de emisiones– esta sería seguramente la opción más eficiente. Pero es una opción con importantes implicaciones de equidad que se deberían abordar. Esta opción se tendría que aplicar, en todo caso, de forma progresiva y transparente.

Bibliografía

- ACEA (2005): *Tax Guide: Motor Vehicle Taxation in Europe*, Bruselas.
- Costa, M., Durán, J. M., Espasa, M., Esteller, A. y Mora, A. (2005): *Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico*, 2.ª edición, Thomson-Civitas, Madrid.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2006): *Informe anual sobre precios de carburantes y combustibles*, Madrid.
- Fundación RACC (2003): *Automóvil y medio ambiente*, Barcelona.
- Durán, J. M. y De Gispert, C. (2005): *La fiscalidad ambiental de la energía*, Fundación Gas Natural, Barcelona.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2005): Aplicación de la estrategia comunitaria de reducción de las emisiones de CO₂ de los vehículos automóviles: Quinto informe anual sobre la eficacia de la estrategia, COM (2005) 269 final, Bruselas, 22.06.2005, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com\(2005\)0269_/com_com\(2005\)0269_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com(2005)0269_/com_com(2005)0269_es.pdf)
- (2005): Propuesta de directiva del Consejo sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo, COM (2005) 261 final, Bruselas, 05.07.2005, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0261es01.pdf
- (2005): Excise Duty Tables: Energy products and electricity Bruselas,
- (2002): *Study on vehicle taxation in the Member states of the European Union*, TIS, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/vehicle_tax_study_15-02-2002.pdf
- (2002): La fiscalidad de los turismos en la Unión Europea, opciones a escala nacional y comunitaria, COM (2002) 431 final, Bruselas, 06.09.2002, http://eurolex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2002/com2002_0431es01.pdf
- (2002): Fiscal Measures to Reduce CO₂ Emissions from New Passenger Cars, COWI, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/co2_cars_study_25-02-2002.pdf
- Instituto de Estudios Fiscales, Banco de datos económicos del sector público español, <http://www.estadief.min-hac.es>.
- Instituto para la diversificación y ahorro de la energía (2005): Guía de vehículos turismo de venta en España, con indicación de consumos y emisiones de CO₂, Madrid, http://www.idae.es/coches/guia_final_fc.pdf
- Agencia Tributaria (2004): Estudio relativo al 2003, Impuesto sobre hidrocarburos, <http://www.aeat.es>.
- Agencia Tributaria (2004): Estudio relativo al 2003, Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, <http://www.aeat.es>.
- Agencia Tributaria (2004): Estudio relativo al 2003, Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, <http://www.aeat.es>