PROPUESTA DE REFORMA DE LA FISCALIDAD DEL AUTOMÓVIL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

Febrero 2012

RACC

PROPUESTA DE REFORMA DE LA FISCALIDAD DEL AUTOMÓVIL PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

RACC

© 2012 Fundación RACC

Av. Diagonal, 687
08028 BARCELONA
www.fundacionracc.es

1a edición: febrero 2012

**Propuesta de reforma de
la fiscalidad del automóvil
para la reactivación económica
y la movilidad sostenible**

Reservados todos los derechos.
No se permite la reproducción total
o parcial de este libro,
ni su transmisión por cualquier forma
o medio, sin el permiso previo del editor.

Maquetación: Gemma Navidad
www.estudigraficnexus.com

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....5

2. LA SITUACIÓN DE PARTIDA: TRES RETOS DE FONDO INEXCUSABLES.....6

2.1. La reducción del impacto medioambiental del automóvil.....6

2.2. La mejora de la seguridad vial.....8

2.3. El apoyo a la industria facilitando el impulso de la demanda doméstica.....9

3. UN PROBLEMA SUBYACENTE: EL ENVEJECIMIENTO DEL PARQUE.....10

4. LA RENOVACIÓN DEL PARQUE: UNA SOLUCIÓN A LOS RETOS PLANTEADOS.....12

5. LA FISCALIDAD DEL AUTOMÓVIL EN ESPAÑA: UNA VISIÓN COMPARADA.....14

6. PROPUESTA DE REFORMA DE LA FISCALIDAD DEL AUTOMÓVIL.....17

6.1. Los principios de la reforma.....17

6.2. El contenido de la reforma.....18

6.2.1. La supresión del impuesto de matriculación.....18

6.2.2. La afectación de la recaudación de los impuestos especiales.....19

6.2.3. Medidas a medio plazo.....20

7. CONCLUSIONES.....22

1. Introducción

Un momento como el actual en el que la economía española se halla encallada en una crisis de larga duración requiere actuaciones decididas para impulsar la reactivación. Es cierto que estamos instalados en una crisis financiera sin precedentes pero no es menos cierto que esa coyuntura es la consecuencia directa de las carencias de un sistema económico que apostó por anticipar de manera descabellada inversiones y consumo que debían haberse realizado en un período mucho más largo. Merma de expectativas, parálisis de la actividad y desempleo son hoy una realidad que debe afrontarse de manera decidida.

Abordar el reto de reactivar la economía y restaurar la confianza en los agentes económicos corresponde inexcusablemente a los responsables de la política económica y requerirá unas dosis ingentes de capacidad de liderazgo, diálogo y resolución. No obstante, la sociedad civil debe también contribuir en la medida de sus capacidades y competencias a proponer soluciones realistas y de impacto inmediato en la vida ciudadana.

Así, la Fundación RACC pretende alinearse en este sentido aportando quizá un grano de arena en lo que va a constituir el enorme esfuerzo de revitalizar la economía de nuestro país. Y ese grano de arena, lógicamente, se quiere aportar con una propuesta concreta de reforma de la fiscalidad del automóvil porque entendemos que es una actuación estructural que puede contribuir de manera efectiva no sólo a dinamizar la economía a corto plazo sino también a mejorar decididamente el impacto social y ambiental del uso del automóvil.

En el año 2007 la Fundación RACC ya hizo pública una propuesta para introducir criterios medioambientales en la fiscalidad del automóvil (ver informe en www.fundacionracc.es). Algunos elementos de esa propuesta fueron recogidos en la modificación del impuesto de matriculación que introdujo el Gobierno en el año 2008.

En las circunstacias actuales, una reforma de la fiscalidad del automóvil puede tener un papel muy relevante en la reactivación económica en la medida en que puede contribuir a dinamizar a una industria, que siendo un pilar de nuestro sistema económico, está atravesando una coyuntura muy compleja derivada de la caída de la demanda interior.

Pero además, una reforma estructural de esa fiscalidad puede contribuir de manera clara a la adquisición de vehículos más seguros y menos contaminantes y a su uso más consistente con un objetivo de movilidad sostenible, más allá de las finalidades eminentemente recaudatorias que caracterizan al sistema.

Por todo ello, la reforma de la fiscalidad del automóvil, largamente aplazada, se configura como una necesidad urgente que, bien diseñada, puede tener réditos económicos y sociales muy positivos.

2. La situación de partida: tres retos de fondo inexcusables

Los costes externos de la movilidad y la situación del mercado automovilístico en España plantean, a nuestro juicio, tres grandes retos de fondo:

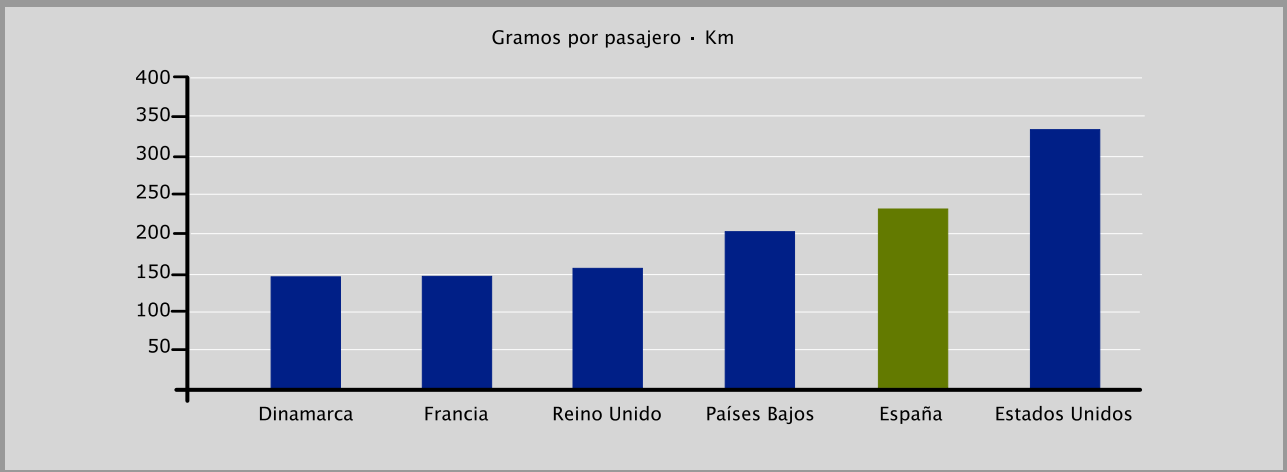
1. La reducción del impacto medioambiental del automóvil
2. La mejora de la seguridad vial
3. El apoyo a la industria facilitando el impulso de la demanda doméstica

2.1. LA REDUCCIÓN DEL IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DEL AUTOMÓVIL

El uso del automóvil, más allá de los beneficios que reporta a la sociedad, tiene también unos costes sociales no soportados directamente por el usuario. Uno de ellos es el impacto sobre el medioambiente por la vía de las emisiones de CO_2, de monóxidos de carbono y de óxidos de nitrógeno, y de partículas en suspensión. Mientras las emisiones de CO_2 tienen un impacto de naturaleza global sobre el medioambiente por su influencia sobre el cambio climático, las de los demás gases y partículas afectan fundamentalmente a la salud de las personas en el ámbito del territorio donde se generan.

En ambos casos, la situación en España presenta un panorama susceptible de mejora. Así, según datos de la Agencia Internacional de la Energía, las emisiones de CO_2 del sistema de transporte por carretera en España, medidas en términos de pasajero, kilómetro y año, llegan a superar en más de un 50% a las realizadas en Alemania, Francia y el Reino Unido. (Ver gráfico 1). En la misma línea se sitúan indicadores como las emisiones per cápita o por turismo.

GRÁFICO 1: EMISIONES DE CO_2 DEL SISTEMA DE TRANSPORTE · AÑO 2008



Fuente: Agencia Internacional de la Energía

Ello, unido al aumento del parque de vehículos experimentado en la última década, explica que el nivel de emisiones de CO2 provenientes del transporte por carretera, haya aumentado de forma muy significativa en los últimos años y esté en la base del incumplimiento por parte de España de los objetivos fijados en el acuerdo de Kyoto.

Por otra parte, en muchas zonas metropolitanas de España, los niveles registrados en dióxido de nitrógeno (NO2) supera los umbrales fijados por la normativa vigente. Así mismo, con frecuencia, se registran también problemas con los niveles de inmisión de partículas (PM10), aunque en algunos casos la abundancia de los días de lluvia en los últimos años ha contribuido a mitigar el problema. (Ver gráficos 2 y 3).

Los efectos de la superación de estos umbrales son muy importantes, aunque su cuantificación exacta puede resultar discutible. Según estimaciones de la CE, en el año 2001 se pudieron registrar hasta 360.000 muertes prematuras a causa de la contaminación local; otro estudio para el Área Metropolitana de Barcelona da la cifra de 3.500 muertes prematuras al año. Se trata , en ambos casos, de cifras muy elevadas.

Existe, pues, un alto margen y una necesidad urgente de reducir el impacto medioambiental que tienen las emisiones de gases y partículas provenientes del tráfico rodado.

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN MEDIA ANUAL NO2 ZQA1

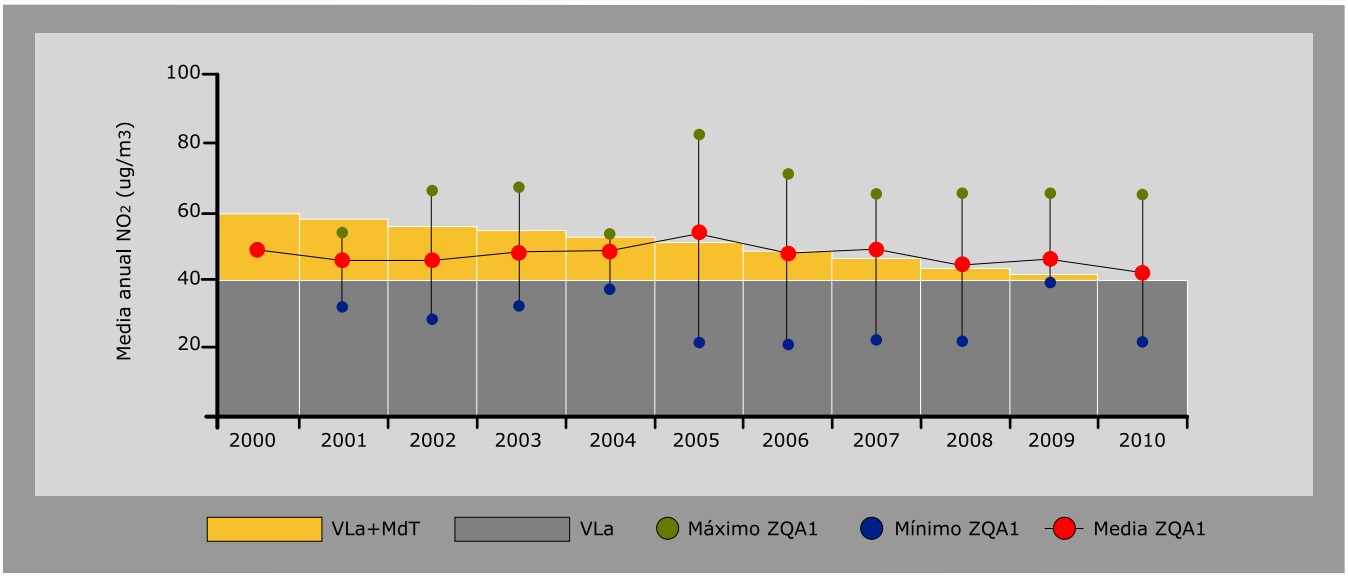
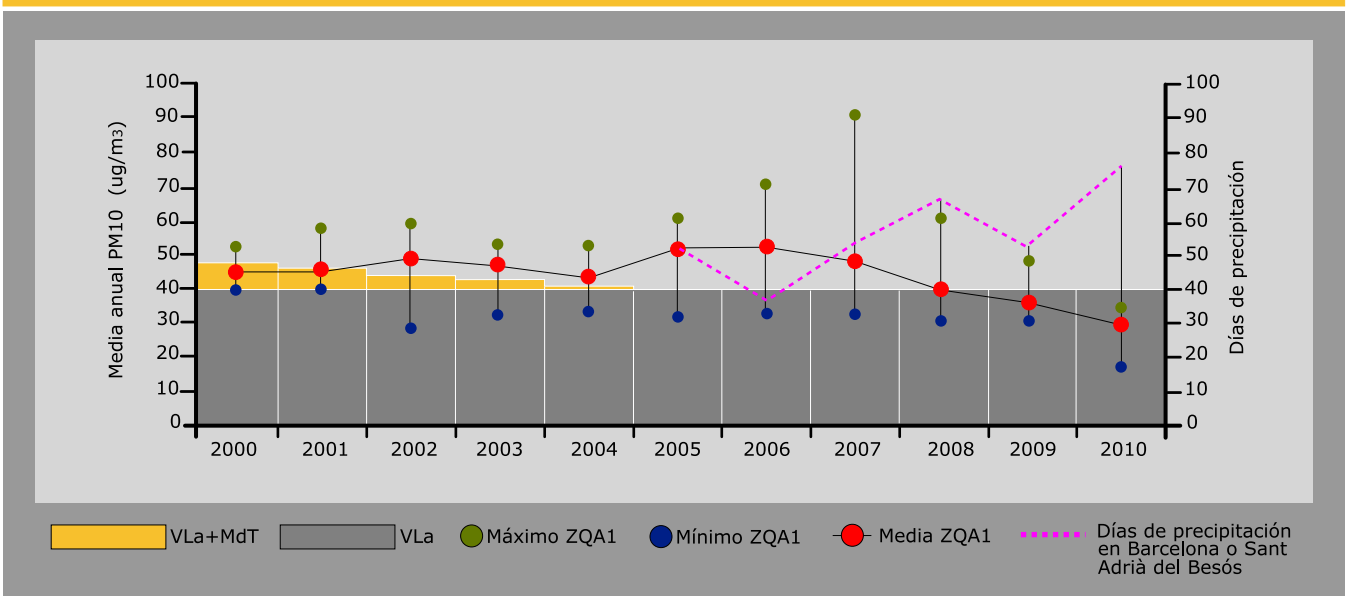


GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN MEDIA ANUAL PM10 ZQA1

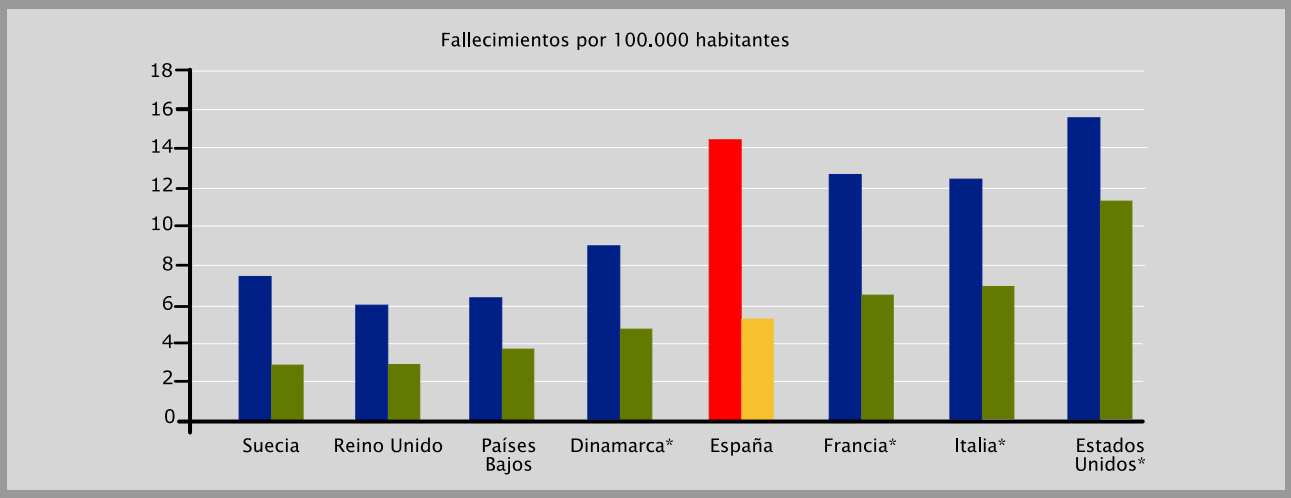


2.2. LA MEJORA DE LA SEGURIDAD VIAL

También en el ámbito de la seguridad vial, y pese a los notabilísimos avances realizados en los últimos años que han llevado a reducir muy significativamente las tasas de muerte en carretera, España tampoco se encuentra entre los campeones europeos en esta materia. En efecto, con datos de 2010, países como Suecia y el Reino Unido mostraban tasas de siniestralidad relativas muy bajas, en torno a tres muertes por cada 100.000 habitantes mientras que en España el ratio quedó, según cifras provisionales, en un 5,3. (Ver gráficos 4 y 5). Dicho de otro modo, la probabilidad de morir en un accidente de tráfico era en el año 2010 un 77% mayor en España que en Suecia.

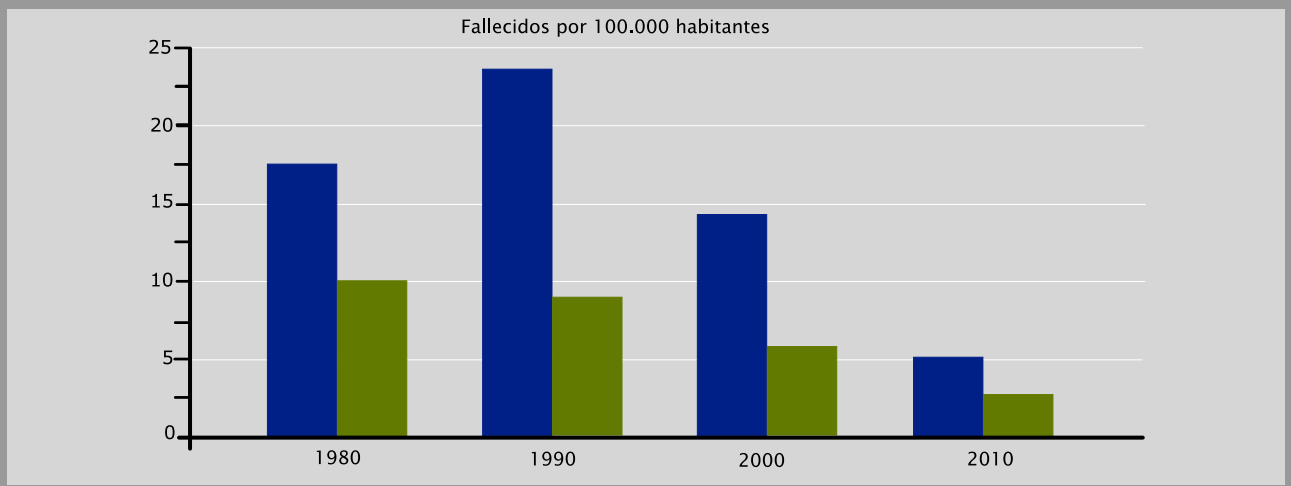
Este enorme diferencial, sin poner en cuestión la idoneidad de las políticas aplicadas en los últimos años, sí pone en evidencia la existencia de un gran margen de mejora.

GRÁFICO 4: MUERTES EN ACCIDENTES DE TRÁFICO · AÑOS 2000-2010



Nota: * datos correspondientes a 2009
Fuente: IRTAD

GRÁFICO 5: ÉXITO EN LA REDUCCIÓN DE MUERTES EN CARRETERA



Nota: * Suecia es el país con menor tasa europea
Fuente: IRTAD

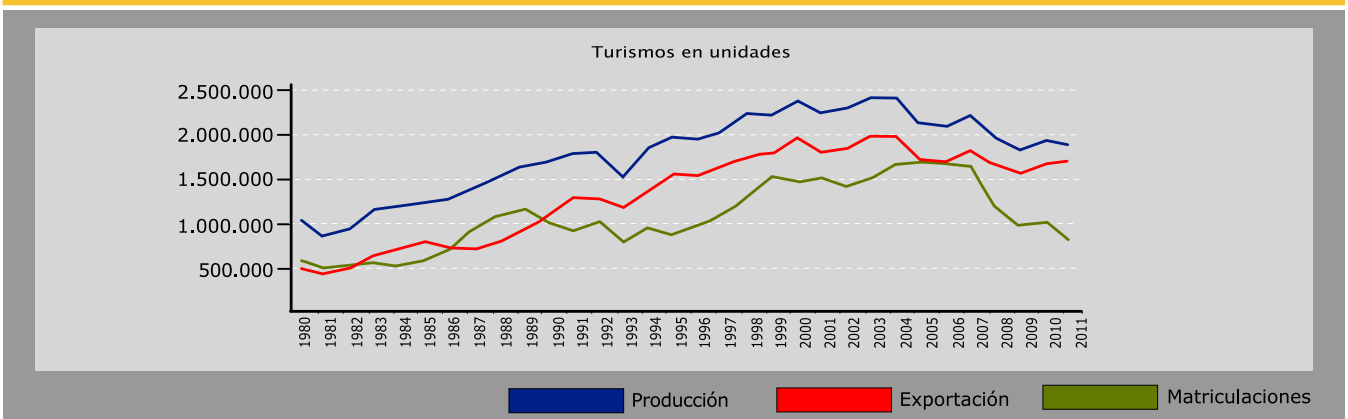
2.3. EL APOYO A LA INDUSTRIA FACILITANDO EL IMPULSO DE LA DEMANDA DOMÉSTICA

La industria del automóvil se halla en la actualidad en una encrucijada. Siendo uno de los pilares básicos de la economía española, pues supone el 6,2% del PIB, el 8,7% del empleo y el 18,3% del valor total de la exportación, está atravesando una coyuntura muy delicada derivada del hundimiento de la demanda doméstica que en 2011 retrocedió a los niveles de 1993.

En los últimos años, además, la actividad del sector ha experimentado un declive notable desde los máximos de actividad de 2003. En 2011, la producción de unidades ha sido un 22% inferior a la de aquella fecha llegando a un nivel próximo al de 1994. El declive no ha sido superior gracias a la extraordinaria propensión exportadora del sector que en 2011 llegará al vender en los mercados exteriores el 91,0% de las unidades producidas. Sin embargo, esta situación es poco sostenible a medio plazo en la medida en que la localización de la producción está estrechamente relacionada con la dimensión y situación del mercado interno. (Ver gráfico 6).

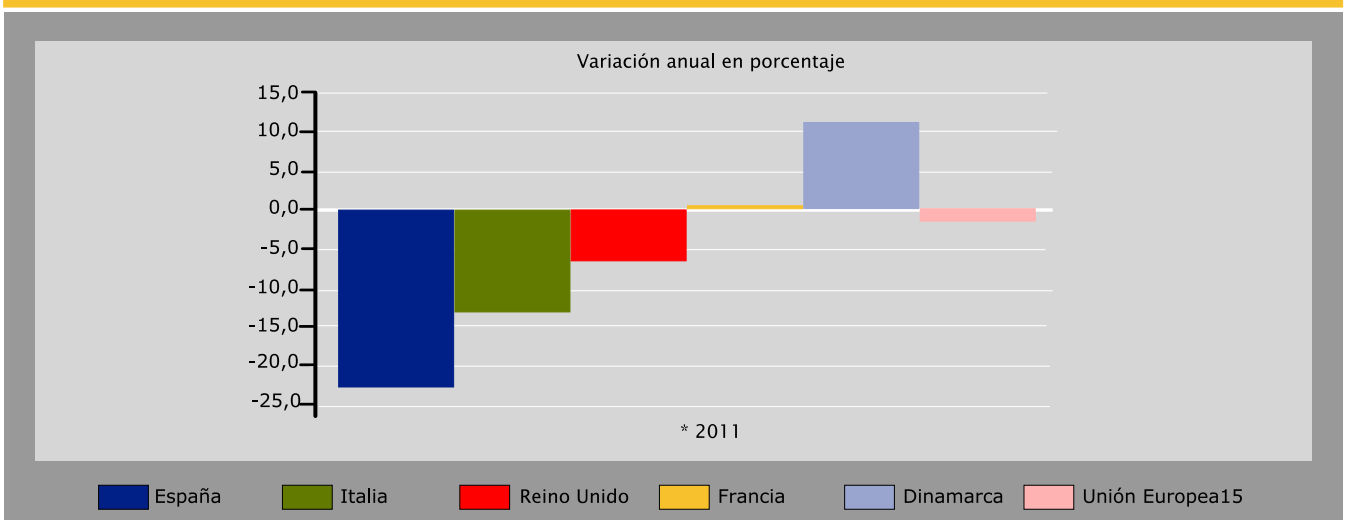
La situación del mercado en España es, además, sensiblemente peor que en los países europeos de nuestro entorno. En promedio, la matriculación de turismos en la UE-15 después de crecer más de un 20% en 2009, cedió a tasas relativamente modestas en 2010 (un 4,4%) y en los ocho primeros meses de 2011 (un 1,5%). En España, ya en 2009 el mercado cayó un 17,9% (los efectos del plan 2000E tardaron en surtir efecto), se recuperó ligeramente en 2010 con un crecimiento del 3,1% (en gran medida gracias al citado plan) y se ha hundido de nuevo en 2011, con una caída de más del 20% respecto al año 2010. (Ver gráfico 7).

GRÁFICO 6: LA EXPORTACIÓN AMORTIGUA EL GOLPE



Nota: * Estimación con datos hasta octubre
Fuente: ANFAC

GRÁFICO 7: MATRICULACIONES DE TURISMOS EN LA UE-15



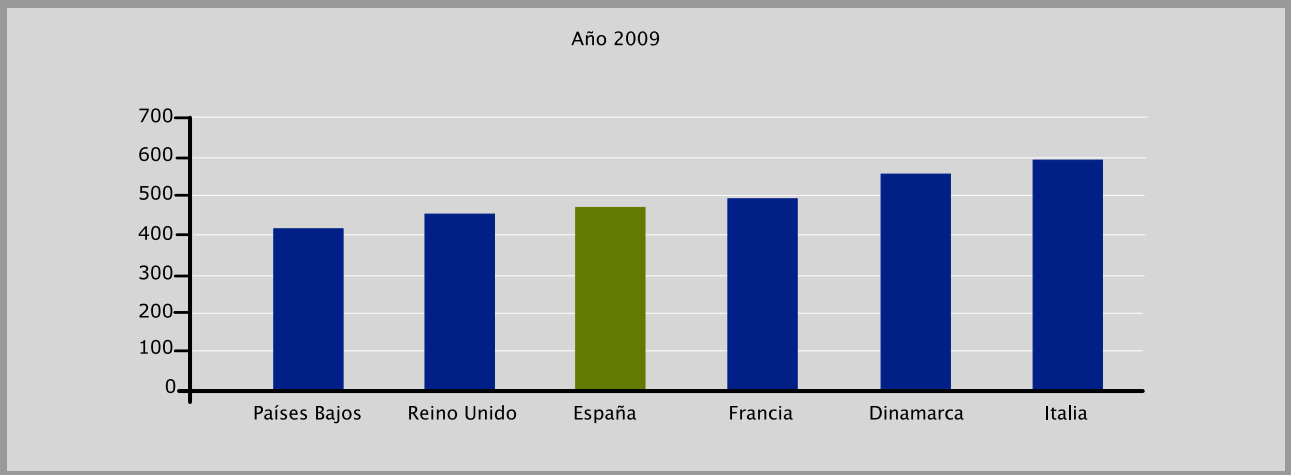
Nota: * Variación interanual enero-agosto
Fuente: ACEA y elaboración propia

3. Un problema subyacente: el envejecimiento del parque

El parque automovilístico español de turismos presenta en términos relativos una situación intermedia en el marco de la Unión Europea. Con 479 turismos por 1.000 habitantes, España es un país menos motorizado que Francia, Alemania o Italia, pero más que el Reino Unido u Holanda, países donde el reparto modal del transporte presenta características peculiares, ya por la intensiva utilización del transporte público, ya por el recurso a modos alternativos como la bicicleta. (Ver gráfico 8).

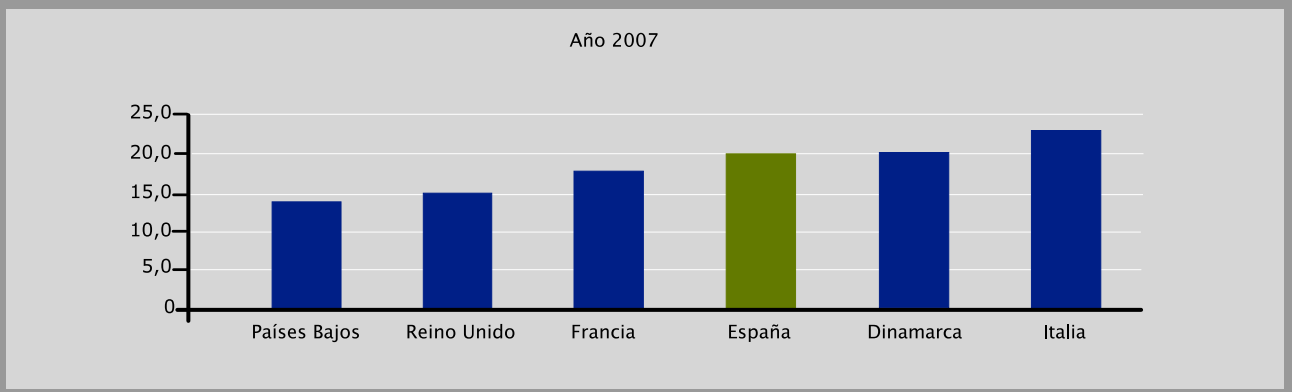
No obstante, en términos de desarrollo económico, el parque por unidad de PIB (millón de dólares constantes de 2000) nos sitúa en índices de motorización elevados y prácticamente equivalentes a los grandes países europeos lo que pone de manifiesto la importancia relativa del vehículo privado en el sistema económico español y, en consecuencia la enorme relevancia de los efectos derivados de su utilización. (Ver gráfico 9).

GRÁFICO 8: PARQUE TURISMOS POR 1.000 HABITANTES



Fuente: OCDE e IRTAD

GRÁFICO 9: PARQUE TURISMOS POR MILLÓN $ DE PIB

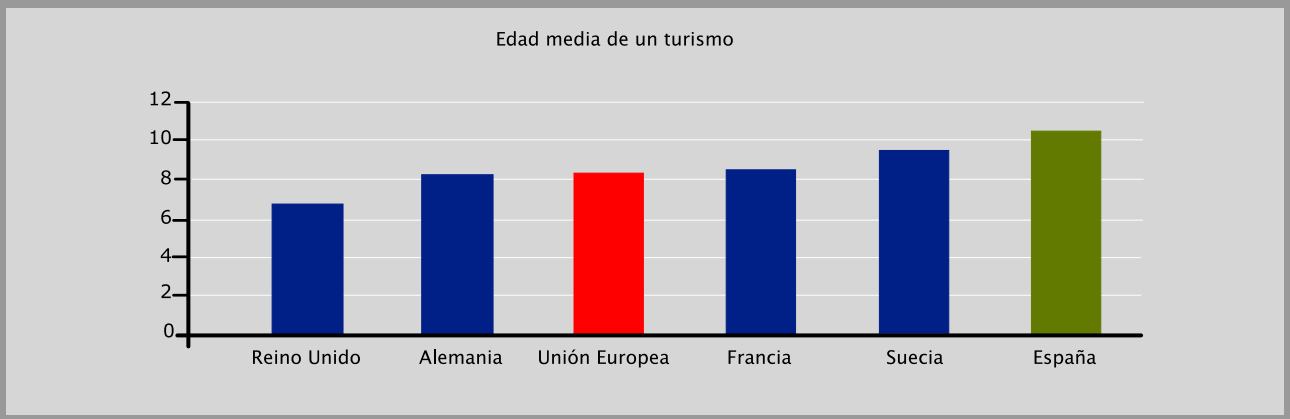


Fuente: OCDE e IRTAD

Por otra parte, la edad media del parque es mucho más elevada en España que en los principales países europeos y que en el conjunto de la UE-15 con lo cual, dada la intensidad de motorización relativa, el impacto social del uso del automóvil es más elevado. (Ver gráfico 10).

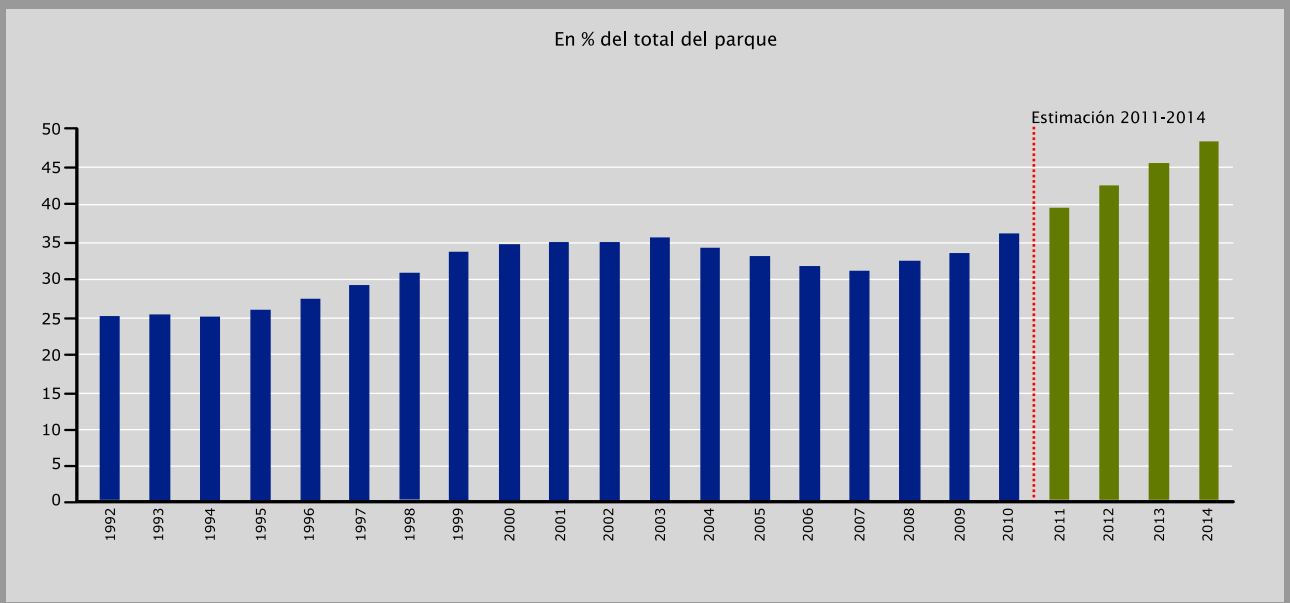
Además, la edad media del parque va a aumentar de manera significativa en los próximos años. Estimaciones conservadoras de la Fundación RACC prevén que en un horizonte a medio plazo la proporción de turismos con más de diez años de antigüedad se acercará al 50% del parque en 2014 agravándose, por tanto, el impacto del uso del automóvil en el medioambiente y la seguridad vial. (Ver gráfico 11).

GRÁFICO 10: EL PARQUE DE TURISMOS ESPAÑOL ES DE LOS MÁS VIEJOS DE EUROPA



Fuente: ACEA, DGT y elaboración propia

GRÁFICO 11: TURISMOS DE MÁS DE 10 AÑOS DE ANTIGÜEDAD



Fuente: DGT y elaboración propia

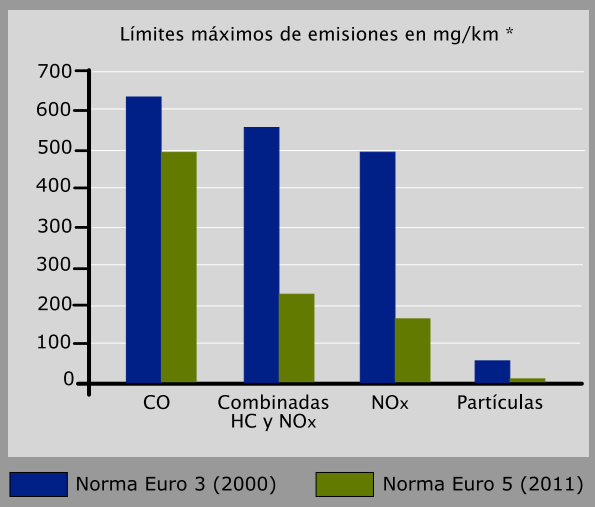
4. La renovación del parque: una solución a los retos planteados

La edad del parque es un elemento determinante del impacto del uso del automóvil en el medioambiente y la seguridad vial. Una mayor proporción de vehículos nuevos sobre el conjunto de vehículos en circulación disminuye de manera significativa su capacidad de contaminar y favorece una movilidad más segura y con menor siniestralidad o menos grave.

De hecho, la regulación europea con las normas Euro 5, que entró en vigor el primero de enero de 2011, y la futura Euro 6 crea un mecanismo automático de mejora de la calidad ambiental del parque automovilístico al restringir la homologación y matriculación de vehículos nuevos a determinadas especificaciones técnicas en materia de emisiones.

Como se observa en el gráfico adjunto, los niveles de emisión de un coche matriculado en 2011 (bajo la norma Euro5) son muy inferiores a los de un coche matriculado en 2001 (bajo la norma Euro3): por ejemplo, un coche con motor diesel del 2001 emitía el triple de gases NOx que uno del 2011 y esa relación era de 1 a 10 en cuanto a las emisiones de partículas en suspensión. (Ver gráfico 12).

GRÁFICO 12: DE LA NORMA EURO 3 A LA EURO 5: UN CAMBIO RADICAL EN LAS EXIGENCIAS SOBRE EMISIONES



Nota: * Automóviles diesel
Fuente: Unión Europea

Por otra parte, también son apreciables los efectos de un parque menos envejecido sobre la seguridad vial. Los estudios más solventes muestran que la renovación del parque supone, en promedio, una reducción anual de un 1% de las víctimas por accidente de tráfico. Aplicado al caso español, ello supone que a lo largo de los últimos 10 años la mejora del parque automovilístico, por sí solo, ha evitado aproximadamente 2.300 muertos y 12.000 heridos graves en las carreteras españolas. Dicho de otro modo, entre un 15% y un 20% de la drástica reducción de la accidentalidad que se ha observado en España en los últimos años se ha debido a la mejora del parque automovilístico.

Por tanto, tanto desde la perspectiva medioambiental como de la seguridad vial, el rejuvenecimiento del parque genera efectos positivos. Adicionalmente, la compra de nuevos vehículos como fuente de alimentación de la renovación del parque constituye un punto clave de la demanda automovilística. En consecuencia, la aplicación de políticas que favorezcan la renovación del parque se ofrece como una vía de avance razonable hacia los tres grandes retos planteados anteriormente.

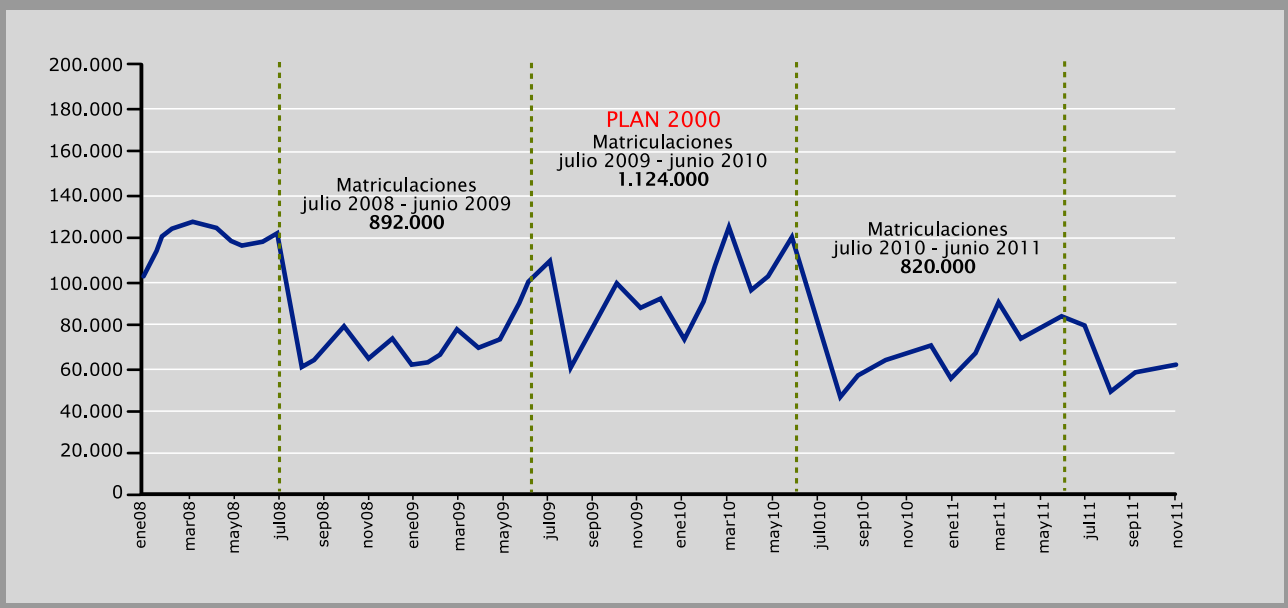
De hecho, la mayoría de países europeos, entre ellos España, han establecido con una cierta periodicidad planes puntuales de renovación del parque que, más allá de la regulación existente, han tenido efectos indiscutibles sobre las nuevas matriculaciones.

Estos planes, sin embargo, se han revelado únicamente como un buen instrumento coyuntural con efectos temporales limitados que principalmente se circunscriben a fenómenos de anticipación de demanda. Así, un reciente estudio del Banco de España sobre los planes de renovación efectuados a finales de la pasada década en Alemania, Francia, Italia y España concluía que los planes temporales de renovación del parque sólo desplazaban la demanda en el tiempo sin conseguir alterar significativamente la tendencia previa del mercado.

Como se puede ver en el gráfico adjunto, las matriculaciones durante la vigencia del Plan 2000E aumentaron significativamente respecto al mismo periodo del año anterior, pasando de 892.000 a 1.124.000 unidades; pero inmediatamente después cayeron hasta 820.000 unidades, un nivel inferior al inicial. Es decir, el Plan 2000E parece haber tenido un impacto puntual, que no se mantuvo en el tiempo. (Ver gráfico 13).

Por tanto, y habida cuenta que los retos planteados por el sistema de movilidad tienen una naturaleza estructural, debería pensarse en soluciones estructurales y no coyunturales para superarlos. Y, en este sentido, la reforma de la fiscalidad del automóvil aparece como un verdadero instrumento estructural para afrontar, no sólo los costes externos del uso del automóvil, sino también para actuar de manera profunda en la demanda interna de vehículos de turismo.

GRÁFICO 13: EVOLUCIÓN MENSUAL DE LAS MATRICULACIONES EN ESPAÑA, 2008-2011



Fuente: DGT y elaboración propia

5. La fiscalidad del automóvil en España: una visión comparada

El automóvil es uno de los bienes de consumo sobre los que recae mayor carga impositiva. Además de la fiscalidad general imputable a cualquier bien de consumo, el automóvil soporta impuestos específicos adicionales sobre la compra, la posesión y el consumo. (Ver tabla 1).

En 2010, la recaudación total obtenida por la tributación sobre el automóvil alcanzó los 22.369 millones de euros sin tener en cuenta los flujos derivados del impuesto de seguros, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados ni tampoco el IVA procedente de reparaciones y servicios asociados a su utilización. (Ver gráfico 14).

De esta cifra, el 66% correspondió a imposición específica y el resto a imposición de tipo general, que incluye únicamente el impuesto sobre el valor añadido recaudado por la venta de combustibles y de automóviles. Por figuras impositivas, el impuesto especial sobre hidrocarburos fue la fuente principal de recaudación con un 44% del total. (Ver gráficos 15 y 16).

TABLA 1: IMPUESTOS QUE GRAVAN AL AUTOMÓVIL A LO LARGO DE SU VIDA ÚTIL

Vida de un vehículo	
Compra de un vehículo nuevo	I. Matriculación (IMT) IVA
Posesión del vehículo anualmente	I. Circulación (IVTM) I. Patrimonio
Utilización del vehículo	I. Hidrocarburos I.Hidrocarburos autonómico (IVMH) IVA s/Hidrocarburos, recambios y reparaciones I. Primas de seguros
Por cambio de propietario	IVA o ITP o ISD

GRÁFICO 14: RECAUDACIÓN FISCAL SOBRE EL AUTOMÓVIL

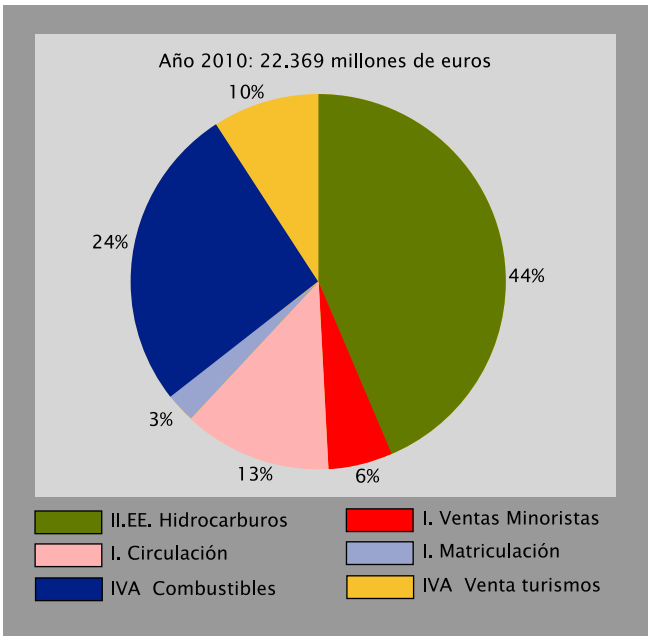


GRÁFICO 15: RECAUDACIÓN FISCAL SOBRE EL AUTOMÓVIL

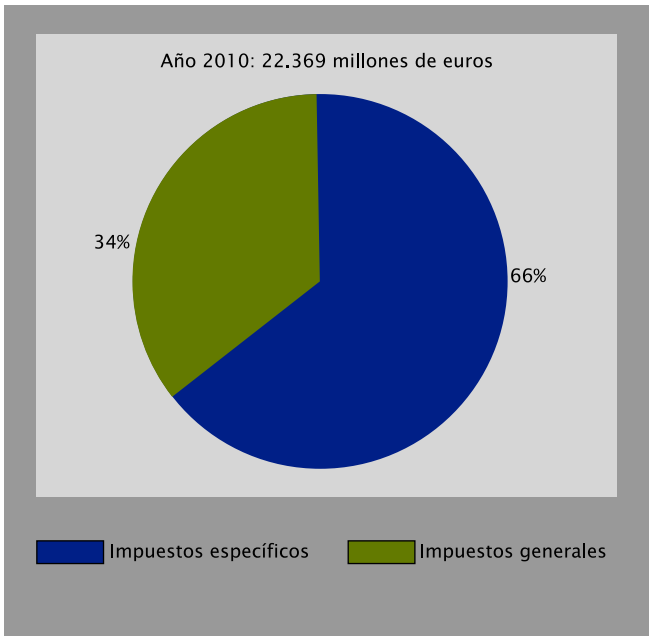
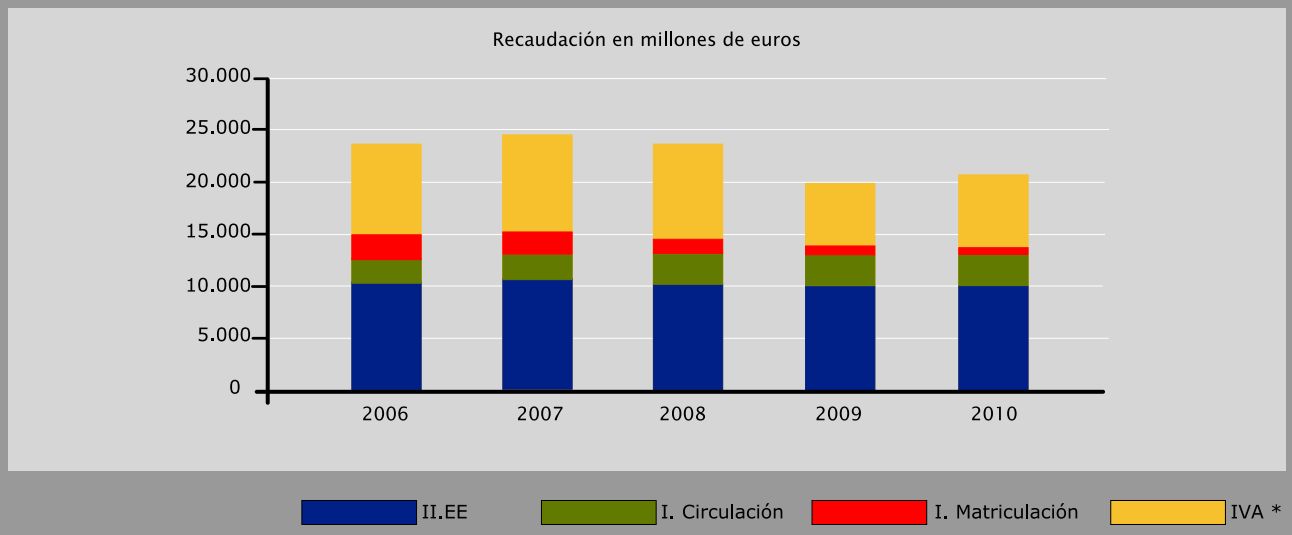


GRÁFICO 16: IMPUESTO SOBRE EL AUTOMÓVIL



Nota: * IVA de combustibles y venta de turismos
Fuente: Intervención General Administración Tributaria

A nivel de la UE, no se detecta una gran homogeneidad en cuanto se refiere a la fiscalidad del automóvil. La falta de armonización da pie a enormes diferencias en los sistemas de cada país, si bien en el impuesto sobre hidrocarburos existen unos tipos mínimos que pretenden asegurar una cierta convergencia de la fiscalidad en este ámbito.

Así, en lo relativo al impuesto de matriculación (sobre Determinados Medios de Transporte en España) la situación oscila entre la no existencia de éste en ocho países de la UE-27, entre ellos grandes países productores como Alemania, Reino Unido y Suecia, y una situación diversa en el resto de países. Potencia, precio o eficiencia medioambiental son los elementos que determinan la tributación en los diferentes modelos fiscales europeos.

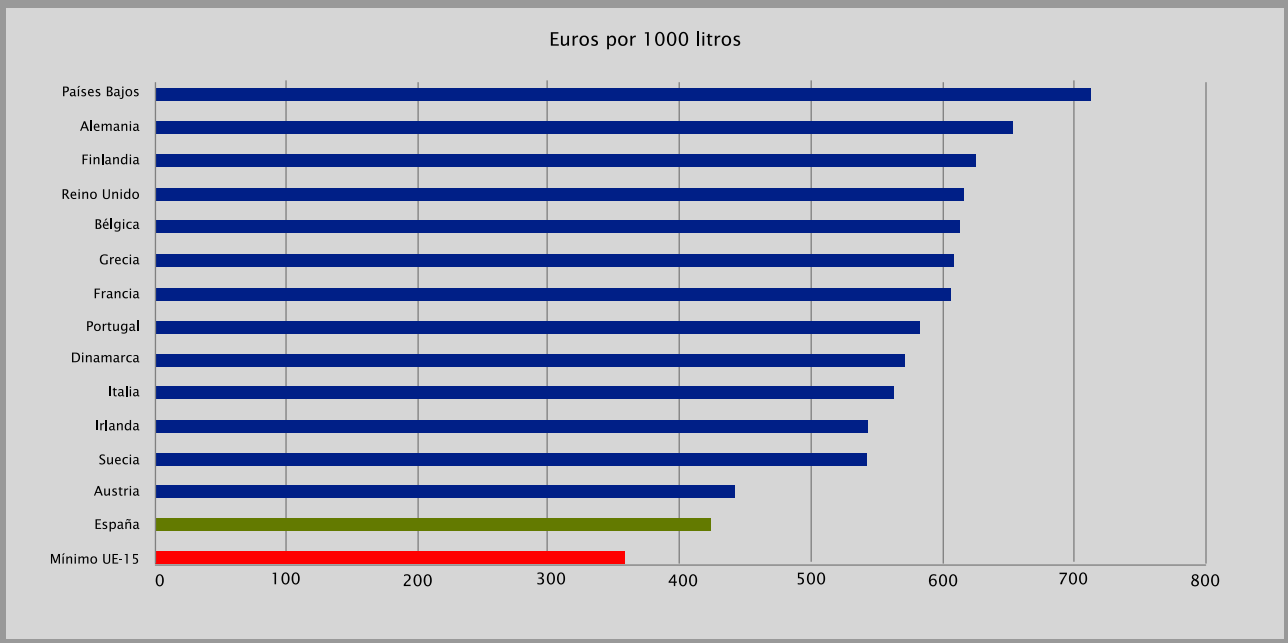
En el caso español, la última reforma de este impuesto realizada en 2008 incluyó las emisiones de CO2 como base de tarifa estableciéndose una exención para los vehículos con emisiones menores a 120 g/km y un tipo progresivo en función del nivel de emisiones. Concretamente, el 14,75% para niveles superiores a 200 g/km, el 9,75% para el intervalo 160-200 y, finalmente, el 4,75% para emisiones mayores a 120 g/km e inferiores a 160. Una parte importante de la recaudación de este impuesto corresponde a las comunidades autónomas.

Muy diversa es también la situación en el ámbito de los impuestos vinculados a la posesión del automóvil, pues desde la no existencia del impuesto en siete países, entre ellos Francia, se pasa a gravámenes de distinta intensidad y naturaleza en el resto de la Unión Europea. En este caso, la cilindrada, el peso, las emisiones e incluso el domicilio del propietario inciden en la determinación del impuesto.

En el caso español, el gravamen de esta naturaleza es el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, conocido como impuesto de circulación. Es de competencia municipal y basa su tarifa en la potencia del vehículo con una diversidad de tarifas extraordinaria según cada municipio a partir de unos límites mínimos establecidos con carácter general que pueden llegar a multiplicarse por dos como máximo.

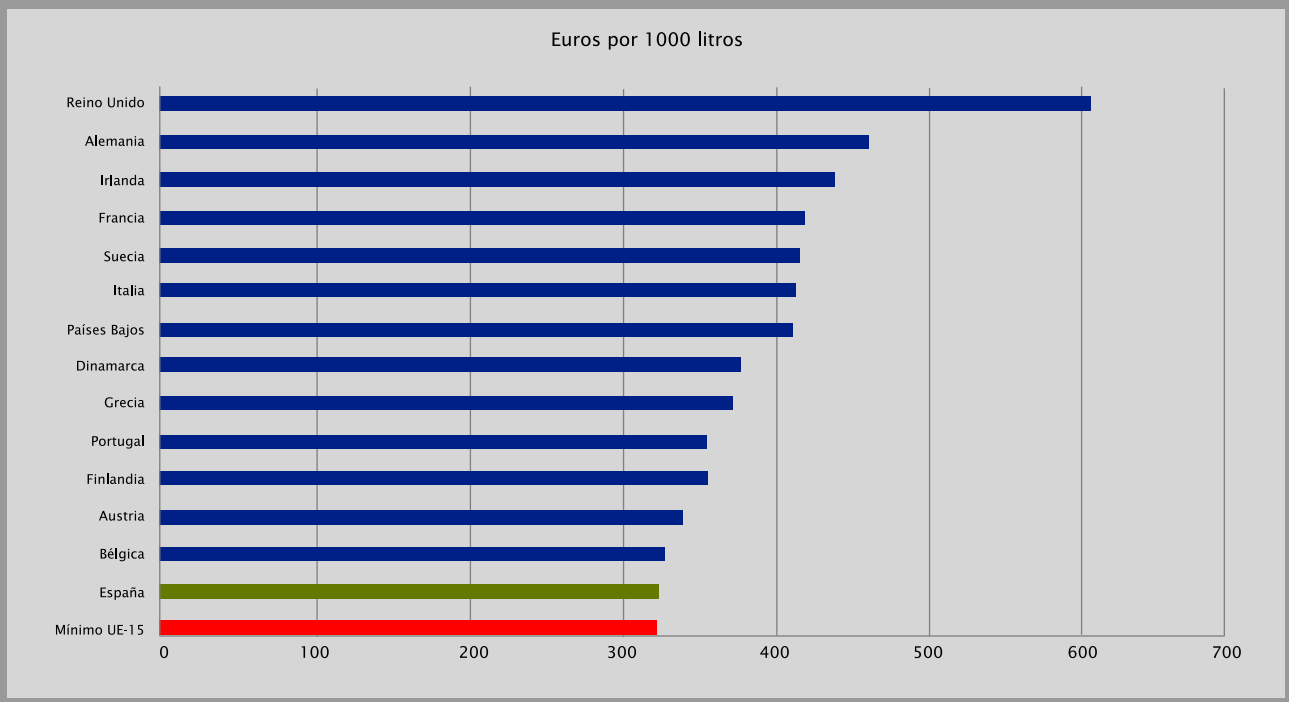
En tercer lugar, el panorama es también muy distinto en el ámbito del impuesto sobre los combustibles de automoción. A partir de unos límites mínimos establecidos por la Unión Europea cada país aplica ese impuesto según criterios propios, generándose una situación de desigualdad muy importante y con diferencias acusadas para los dos tipos básicos de combustible, es decir, la gasolina y el gasoil. (Ver gráficos 17 y 18).

GRÁFICO 17: IMPUESTO ESPECIAL SOBRE LA GASOLINA 95 EN LA UE-15 · ENERO 2011



Fuente: ACEA

GRÁFICO 18: IMPUESTO ESPECIAL SOBRE EL GASOIL 95 EN LA UE-15 · ENERO 2011



Fuente: ACEA

En el caso español, el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos grava la gasolina sin plomo con 42,5 céntimos de euro por litro, un 18,4% por encima del nivel mínimo exigido por la Unión Europea y es uno de los más bajos de esta área económica donde destacan impuestos de 71,4 céntimos por litro en Holanda o de 65,5 en Alemania. Para el gasoil, gravado con 33,1 céntimos por litro en España, la situación es más extrema al ser el menor de los impuestos de la UE-15 coincidiendo prácticamente con el mínimo europeo para este conjunto de países (33,0 cts./l), pues los países de nueva incorporación tienen la posibilidad de tarifar por debajo de ese límite. Administrativamente, éste es un tributo de competencia estatal cuya recaudación está cedida parcialmente a las comunidades autónomas.

En el caso de España, además, los combustibles de automoción están gravados con un impuesto adicional denominado Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Hidrocarburos, creado en 2002, y cedido a las comunidades autónomas. El tipo de gravamen es la suma del tipo estatal (2,40 cts./l.) y del autonómico que varía dentro de unos límites. Su recaudación debe destinarse únicamente a la financiación de la sanidad y actuaciones medioambientales.

6. Propuesta de reforma de la fiscalidad del automóvil

6.1. LOS PRINCIPIOS DE LA REFORMA

La reforma de la fiscalidad del automóvil que se propone persigue la obtención de una mayor eficiencia en la consecución de los objetivos de reducción del impacto social y medioambiental del automóvil, y de dinamización de la demanda automovilística mediante la actuación sobre la estructura actual del sistema de imposición específica del automóvil.

Los principios generales que inspiran la reforma descansan en los dos pilares fundamentales de toda política pública: la eficiencia y la equidad. Eficiencia entendida como maximización de los resultados obtenidos, equidad, respondiendo al concepto de atribución de costes a quien efectivamente los genera.

Por otra parte, también, la reforma propuesta parte de la base de su aplicabilidad efectiva. No se trata de un modelo teórico que garantice el equilibrio del sistema, sino de un modelo práctico que permita conseguir los objetivos perseguidos. Y para ello resulta fundamental definir claramente el proceso en tiempo y forma, particularmente la gradualidad de su aplicación de modo que no se lesionen derechos de ciudadanos que tomaron decisiones acordes con el marco legal vigente.

En todo caso, la reforma debe ser neutral en términos económicos para el conjunto de usuarios y proporcional a la utilización del vehículo privado. No se trata de crear nuevos impuestos sino de redistribuir los existentes en función de criterios objetivos vinculados al principio general de quién más contamina más debe pagar. El causante de los costes sociales debe, por tanto, responder individualmente de los mismos.

La reforma debe ser consensuada entre los operadores del sistema, tanto administraciones como industria del automóvil y ciudadanos. Y no sólo eso, sino que además debe ser predecible en cuanto a sus efectos en el corto, medio y largo plazo para que los implicados puedan tomar sus decisiones acordemente.

Por último, la reforma apunta, en un determinado horizonte temporal, a la simplificación del sistema y, en la medida de lo posible, minimizar los costes de gestión de los impuestos tanto desde el punto de vista de las administraciones y agentes responsables como del ciudadano en términos de reducción de trámites administrativos.

6.2. EL CONTENIDO DE LA REFORMA

La aplicación de la propuesta de reforma se formaliza en dos fases diferenciadas, la primera de carácter inmediato, la segunda, más a medio plazo y supeditada a plausibles cambios en los tipos de los impuestos especiales sobre hidrocarburos. Concretamente, la primera fase incluiría como acciones fundamentales la supresión del impuesto de matriculación para el relanzamiento de la demanda y, en segundo lugar, la afectación de los impuestos especiales para el fomento de una movilidad más sostenible y segura. La segunda fase contemplaría la supresión del impuesto de circulación, eliminando por tanto el gravamen sobre la posesión, de manera que se compensase la mayor carga impositiva por uso inherente a una eventual subida de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos.

6.2.1 La supresión del impuesto de matriculación

La supresión de este impuesto no constituye un caso insólito en la Unión Europea. Grandes países europeos productores de automóviles han eliminado este impuesto.

Los argumentos a favor de esta opción son contundentes. Por una parte, el impuesto de matriculación es una distorsión del precio de mercado de los automóviles en el marco de un mercado único en el que los agentes son empresas globales y, lógicamente, su supresión constituiría un estímulo para la demanda con todo lo que ello comporta de mejora de actividad económica e ingresos públicos. De hecho, en el año 2005 la Comisión Europea elaboró una propuesta directiva (que no prosperó) en la que se contemplaba la eliminación de este impuesto en todos los países de la Unión.

En segundo lugar, es un impuesto que goza de visibilidad escasa ante el ciudadano que lo incorpora en el precio de adquisición del vehículo y además no grava la contaminación real que genera un vehículo sino simplemente su capacidad potencial de contaminar, a la postre, su segmento de mercado. En este sentido, el impuesto de matriculación tiene más de redistributivo que de eficiente en la lucha contra la contaminación, lo que carece de lógica en un modelo de sociedad como la europea en que la redistribución de la renta se instrumenta precisamente a través de impuestos generales definidos con esa finalidad.

GRÁFICO 19: IMPUESTO DE MATRICULACIÓN

Nota: * Provisional
Fuente: Intervención General Administración Tributaria

En tercer lugar, al gravar el precio de venta del vehículo, el impuesto de matriculación se configura en la práctica como una penalización para la incorporación de elementos de seguridad (de serie) en el automóvil. Es decir, en vez de incentivar fiscalmente la compra de coches cada vez más seguros, el modelo de fiscalidad vigente hace todo lo contrario.

En cuarto lugar, la recaudación por el impuesto de matriculación, a la baja en los últimos años, es fácilmente compensable con el incremento de recaudación fiscal que se derivaría del incremento de demanda. (Ver gráfico 19).

En efecto, una estimación conservadora del impacto sobre las finanzas públicas de la supresión del impuesto de matriculación partiendo de la base de los efectos del Plan 2000E nos llevaría a un efecto nulo. En este sentido, se estima que el impacto sobre la demanda de la supresión del impuesto podría suponer un incremento sostenido de unas 250.000 matriculaciones anuales. Esta cifra es inferior al aumento de matriculaciones derivado del Plan 2000E que supuso una inversión total de 400 millones de euros, cifra claramente inferior al incentivo que supondría la no recaudación de los 770 millones de euros que reportó el impuesto en 2010. (Ver tabla 2).

TABLA 2: IMPACTO DE LA SUPRESIÓN DEL IMPUESTO DE MATRICULACIÓN SOBRE LA DEMANDA

	Coste para la Administración	Incremento de la demanda
Plan 2000E	400 millones de euros	300.000 unidades
Supresión impuesto matriculación	770 millones de euros	250.000 unidades

Fuente: Banco de España y elaboración propia

La compensación vendría determinada principalmente por un aumento de la recaudación por IVA sobre la compra de vehículos nuevos y, complementariamente, por un ahorro en prestaciones de desempleo y un ligero aumento de la recaudación por el impuesto de circulación. (Ver tabla 3).

TABLA 3: IMPACTO DE LA SUPRESIÓN DEL IMPUESTO DE MATRICULACIÓN SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS

1. Reducción de los ingresos	770 millones euros
2. Incremento recaudatorio	
. Por IVA	633 millones euros
. Por recaudación por impuesto de circulación	10 millones euros
3. Reducción de prestaciones por desempleo	100 millones euros

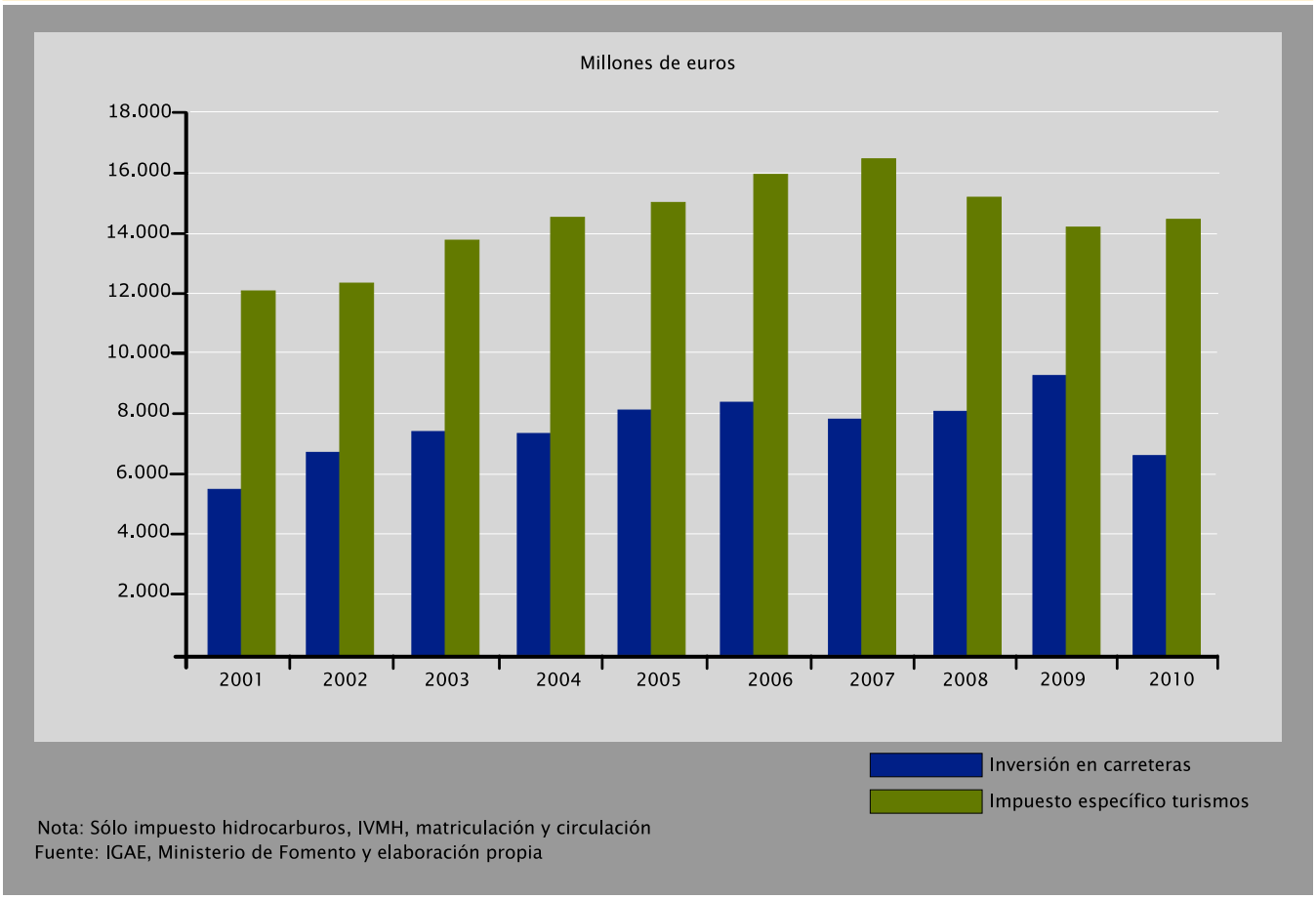
Fuente: ANFAC y elaboración propia

6.2.2 La afectación de la recaudación de los impuestos especiales

En los últimos 10 años los ingresos provenientes de la fiscalidad específica del automóvil han cubierto con creces la inversión en carreteras realizada por las administraciones públicas; en promedio apenas el 52% de esa recaudación se ha dedicado a la construcción o mantenimiento de la red viaria. (Ver gráfico 20).

Los recursos públicos provienen de la fiscalidad del automóvil por la vía de la imposición específica deberían revertir en mayor o menor medida al sistema de movilidad afectándose a la financiación de políticas concretas de modo que el balance total del sistema alcanzase un cierto equilibrio.

GRÁFICO 20: INVERSIÓN EN CARRETERAS Y FISCALIDAD ESPECÍFICA DEL AUTOMÓVIL



Nota: Sólo impuesto hidrocarburos, IVMH, matriculación y circulación
Fuente: IGAE, Ministerio de Fomento y elaboración propia

En este sentido, el destino de esos recursos debería satisfacer las necesidades financieras de programas vinculados a :

- la inversión en carreteras y su mantenimiento
- la inversión en transporte público
- el fomento de la intermodalidad
- el fomento de la seguridad vial
- el desarrollo de programas de reducción de impacto ambiental

6.2.3 Medidas a medio plazo

Unas acciones de reforma de la fiscalidad como las propuestas no alcanzarían, a corto plazo, a dotar al sistema fiscal del automóvil de la simplicidad y coherencia inherentes a una reforma estructural pues persistirían figuras impositivas de dudosa eficacia respecto a la mejora de la eficiencia del uso del automóvil desde una perspectiva medioambiental.

En este sentido, la figura del impuesto de circulación aparece como un instrumento de fiscalidad obsoleto y regresivo y, que, por tanto, a medio plazo debería desaparecer. Diversos son los argumentos que justifican una medida de esta índole.

De entrada el impuesto de circulación grava únicamente el hecho de la posesión del vehículo y se aparta de su esencia original que contemplaba el pago por utilización de la vía pública. Hoy en día, en la mayoría de núcleos urbanos se utilizan mecanismos muy diversos para gravar el uso del espacio público, fundamentalmente servicios de estacionamiento regulados, zonas verdes o azules. Además el precio de los aparcamientos públicos constituye una base sobre la que se recauda el IVA.

Por otra parte, es un impuesto regresivo medioambientalmente en la medida en que su tarifa fija hace que la carga fiscal por kilómetro recorrido disminuya a medida que aumenta la utilización del vehículo.

En tercer lugar, es un impuesto ineficiente desde el punto de vista administrativo en la medida en que su aplicación requiere la gestión de cerca de 31 millones de expedientes de manera enormemente descentralizada al ser de competencia municipal. Además, año tras año, la recaudación efectiva por el impuesto es entre un 15% y un 20% inferior a los derechos devengados por razones imputables a los procesos de gestión del mismo. (Ver gráfico 21).

Lógicamente, la supresión del impuesto exigiría el establecimiento de un sistema de compensación para las finanzas municipales de gestión eficiente y centralizada. Dicho sistema debería tener en cuenta la intensidad de circulación en los distintos municipios en la medida en que es en el ámbito local donde aparecen con más intensidad los efectos perniciosos de las emisiones de monóxidos de carbono y partículas contaminantes.

GRÁFICO 21: IMPUESTO DE CIRCULACIÓN

Nota: * Provisional
Fuente: Intervención General Administración Tributaria

7. Conclusiones

La reforma de la fiscalidad propuesta aportaría mejoras sustanciales respecto a la situación actual. De entrada, se llegaría a una estructura de fiscalidad mucho más simple, pues al eliminar dos figuras de imposición específica como son el impuesto de matriculación y el de circulación, sólo se mantendría como tributo singular del automóvil el impuesto especial sobre los carburantes.

La mayor simplicidad de la estructura fiscal sería una ventaja clara desde el punto de vista de ahorro de trámites administrativos y, por tanto, de racionalización de la gestión pública. Además, se aliviaría la complejidad fiscal de la vida del ciudadano.

Igualmente, la afectación de un porcentaje significativo de la recaudación por impuestos especiales para la financiación de actuaciones (infraestructuras o servicios) que favorezcan una movilidad más sostenible, sería coherente con el principio de "pagar por usar", al tiempo que serviría para neutralizar debates recurrentes que surgen entorno a la conveniencia de instaurar nuevos impuestos o cargas para la financiación de las necesidades de movilidad.

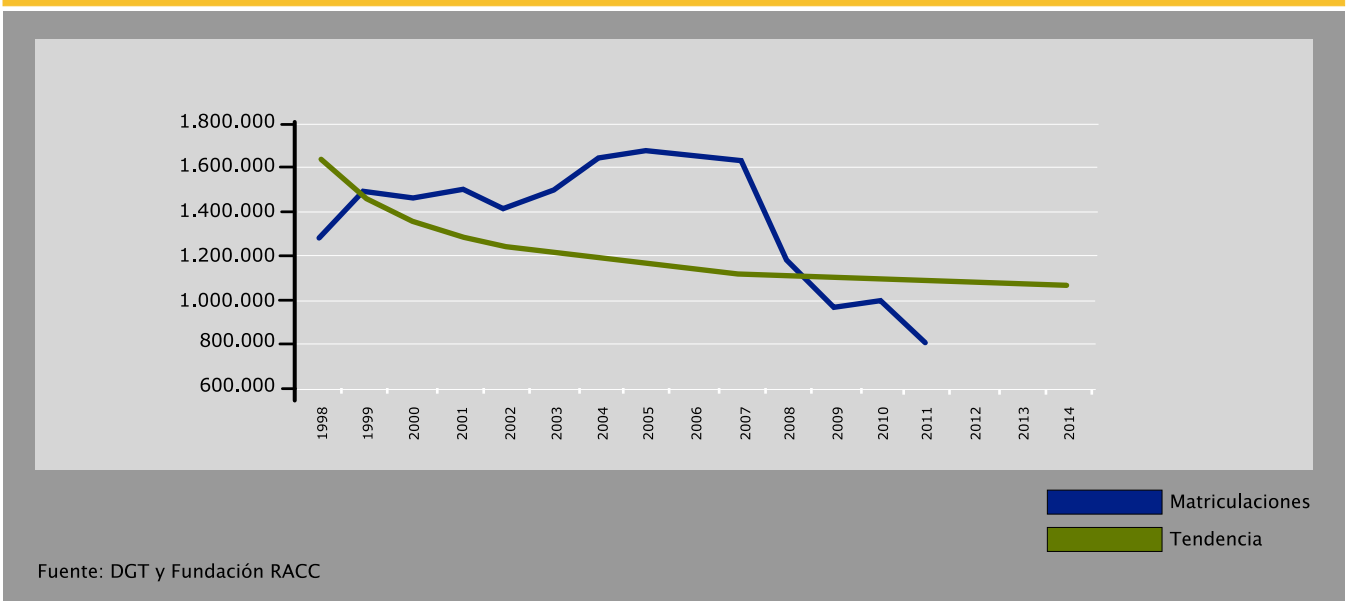
En conjunto, una situación como ésta tendría un grado de coherencia mayor con las políticas de minimización de las externalidades negativas del vehículo privado en la medida en que se desplaza totalmente la carga impositiva hacia el uso, dejando de lado la posesión y la adquisición. De hecho, con este nuevo modelo se cumpliría, con toda su rotundidad, el principio repetidamente expuesto por las autoridades europeas de "quien contamina, paga".

Por otra parte, la supresión del impuesto de matriculación y, eventualmente, del impuesto de circulación tendrían un efecto claro de dinamización de la actividad económica. En efecto, las medidas propuestas abrirían la puerta a una moderación de precios en el sector y a expectativas de menores costes fijos sobre la utilización del automóvil con lo que la demanda debería retomar su línea de tendencia. (Ver gráfico 22).

Lógicamente, llevar de nuevo las matriculaciones a cotas cercanas a los 1,1 millones anuales, tal como sugiere la tendencia de fondo del mercado, favorecería la reducción del desempleo y, al mismo tiempo, generaría una mayor recaudación por imposición general que beneficiaría las cuentas públicas.

Así pues, tanto desde el punto de vista de impacto económico como social, la eficiencia y la equidad de la reforma de la fiscalidad del automóvil parecen garantizadas.

GRÁFICO 22: LAS MATRICULACIONES DEBERÍAN RECUPERAR SU LÍNEA DE TENDENCIA



Fuente: DGT y Fundación RACC

RACC

Av. Diagonal, 687 · 08028 Barcelona · www.fundacionracc.es · fundacion@racc.es