

La reforma de la fiscalidad sobre el automóvil, otra vez de actualidad

En febrero se publicó el informe elaborado por la Comisión de Expertos constituida por acuerdo de Consejo de Ministros de julio de 2013 sobre la reforma del sistema fiscal en España. Este informe, que repasa con carácter exhaustivo todas las figuras impositivas existentes en España, formula un conjunto de propuestas y recomendaciones que, de aplicarse, darían lugar a un nuevo sistema fiscal más sencillo, más eficiente y más homogéneo con el resto de países de nuestro entorno.

Lógicamente, las propuestas de reforma fiscal y recomendaciones afectan también a la fiscalidad del automóvil, tanto desde la perspectiva de reformas de los actuales impuestos de circulación y matriculación como potencialmente sobre la reforma de la imposición especial que afecta a los combustibles. Adicionalmente, el informe reflexiona sobre la tasación del uso de las infraestructuras e introduce la cuestión de los peajes urbanos en las grandes ciudades, temas sobre los que no incidiremos en este artículo.

Por el momento, el Consejo de Ministros de 20 de junio ha aprobado un conjunto de medidas de reforma que afectan principalmente a las grandes figuras impositivas, y no se ha manifestado todavía sobre posibles modificaciones en la tributación específica del automóvil, aunque las circunstancias dan que pensar que esta reforma llegará también a este núcleo de la fiscalidad, principalmente a los impuestos especiales sobre hidrocarburos, pero también a otras figuras impositivas como el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IDMT o Impuesto de Matriculación) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVMT o Impuesto de Circulación).

La nueva tributación ambiental de los impuestos especiales sobre hidrocarburos

Las perspectivas respecto a los impuestos especiales sobre hidrocarburos son inciertas a pesar del claro posicionamiento de la Unión Europea en materia de fiscalidad energética, según el cual la tributación debe ir en función de un doble gravamen, uno que recaería sobre el contenido energético de los productos, otro sobre las emisiones potenciales de CO₂. Estos dos elementos se gravarían en tipo distinto. El contenido energético para todos los combustibles tendría un tipo final de 9,6 € por unidad energética en el horizonte 2018 y la tonelada emitida de CO₂ tributaria a 20 €.

NIVELES MÍNIMOS DE IMPOSICIÓN EN LOS CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN					
	Gasolina	Gasóleo A	Queroseno	GLP	Gas natural
Sobre CO ₂	20 €/Tm	20 €/Tm	20 €/Tm	20 €/Tm	20 €/Tm
Sobre contenido energético					
- a 1 de enero de 2013	9,6 €/GJ	8,2 €/GJ	8,6 €/GJ	1,5 €/GJ	1,5 €/GJ
- a 1 de enero de 2015	9,6 €/GJ	8,8 €/GJ	9,2 €/GJ	5,5 €/GJ	5,5 €/GJ
- a 1 de enero de 2018	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ
FUENTE: Comisión Europea					

La aplicación de este nuevo sistema, que de facto reconoce la naturaleza ambiental del impuesto, llevaría a una alteración sustancial de los tipos de gravamen de los impuestos especiales de los combustibles, propiciando un aumento muy sensible del impuesto sobre el diésel en algunos países, entre ellos España. De entrada el primer efecto sería un giro total de los tipos mínimos de gasolina y diésel en la Unión Europea.

Según la propuesta de la Comisión Europea, y debido a su mayor contenido energético, la imposición mínima del gasóleo en los países de la Unión debería subir hasta los 390 € por 1.000 litros desde los 330 € actuales, y así pasar por delante del tipo actual de 359 € establecido para la gasolina. Y es que, con la propuesta de la Comisión, el impuesto especial del gasóleo debería mantenerse siempre un 8,6% por encima del de la gasolina por mayor contenido energético.

Este marco de referencia, si se aplica, incidiría fuertemente en el panorama español ya que en la actualidad el impuesto especial sobre el diésel, 331 € por 1.000 litros, también está claramente por debajo del de la gasolina (424,69 €). En efecto, utilizando los criterios europeos, o sea, aumentar el impuesto sobre el diésel un 8,6% por encima

de los mínimos de la gasolina, supondría tener que elevar el gravamen a 462 euros cada 1.000 litros, es decir, 13 céntimos más por litro que la tarifa vigente actualmente.

ESCENARIOS TIPOS MÍNIMOS DE LOS II.EE. COMBUSTIBLES AUTOMOCIÓN						
Impacto de la reforma propuesta por la UE						
	España (*)		España (**)		Unión Europea	
	Diésel	Gasolina	Diésel	Gasolina	Diésel	Gasolina
Actual (€/1.000 l)	331	425	331	425	330	359
Propuesta (€/1.000 l)	462	425	390	359	390	359
Variación						
En céntimos/litro	13,1	0,0	5,9	-6,6	6,0	0,0
En porcentaje	39,6	0,0	17,9	-15,5	18,2	0,0
NOTA: (*) Se mantiene el mínimo impositivo actual sobre la gasolina y se ajusta el diésel						
(**) Se rebaja el mínimo español de la gasolina a nivel de la UE						
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Europea						

Lógicamente este sería un escenario con los mínimos del impuesto sobre la gasolina en España. También serían posibles otras opciones, como adaptar los mínimos de la gasolina al nivel europeo y establecer el impuesto del gasóleo en consecuencia, de forma que quedara en 390 € por 1.000 litros, es decir, el mismo nivel que el previsto para la Unión Europea para 2018. Esto supondría rebajar el mínimo del impuesto especial sobre las gasolinas desde los 425 euros actuales a 359, el mínimo europeo.

ESTIMACIONES RECAUDACIÓN II.EE. COMBUSTIBLES AUTOMOCIÓN EN ESPAÑA						
Recaudación 2014 en millones de euros según escenarios de la reforma						
	Escenario I (*)			Escenario II (*)		
	Diésel	Gasolina	Total	Diésel	Gasolina	Total
Tipos actuales	8.304,9	2.462,2	10.767,1	8.304,9	2.462,2	10.767,1
Tipos futuros	11.591,8	2.462,2	14.053,9	9.791,1	2.081,3	11.872,4
Variación	3.286,8	0,0	3.286,8	1.486,2	-380,8	1.105,3
NOTA: (*) Se mantiene el mínimo impositivo actual sobre la gasolina y se ajusta el diésel						
(**) Se rebaja el mínimo español de la gasolina a nivel de la UE						
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Europea						

Lógicamente, una u otra alternativa (o cualquier combinación de ambas) representaría consecuencias relevantes para la recaudación de los impuestos especiales sobre los carburantes más habituales en nuestro sistema de movilidad privada, la gasolina y el gasóleo. Si se optara por ajustar el tipo del diésel a partir del tipo actual de la gasolina, el incremento estimado de recaudación para el ejercicio del 2014 sería de 3.286,8 millones sobre la cifra resultante de aplicar a los consumos estimados del 2014 la estructura de tipos actual. En cambio, si se decidiera rebajar el tipo actual de las

gasolinas al mínimo europeo, y se ajustara en consecuencia el tipo del gasóleo, el incremento de la recaudación quedaría en 1.105,3 millones de euros.

Así pues, una previsión razonable a corto o medio plazo hace pensar en un escenario en el que los tipos de los impuestos especiales pueden experimentar variaciones notables, sobre todo dadas las necesidades financieras del sector público.

La fiscalidad sobre el automóvil en un escenario de aumento de los gravámenes sobre carburantes

El establecimiento de una fiscalidad específica sobre los carburantes basada parcialmente en criterios ambientales es, sin duda, un avance importante para favorecer una estrategia de sostenibilidad de la movilidad privada. Hasta la actualidad, los impuestos especiales sobre hidrocarburos han tenido únicamente una finalidad recaudatoria. Con la normativa europea se ha introducido el factor ambiental, coincidiendo con la tesis mantenida por la Fundación RACC en documentos anteriores sobre la fiscalidad del automóvil.

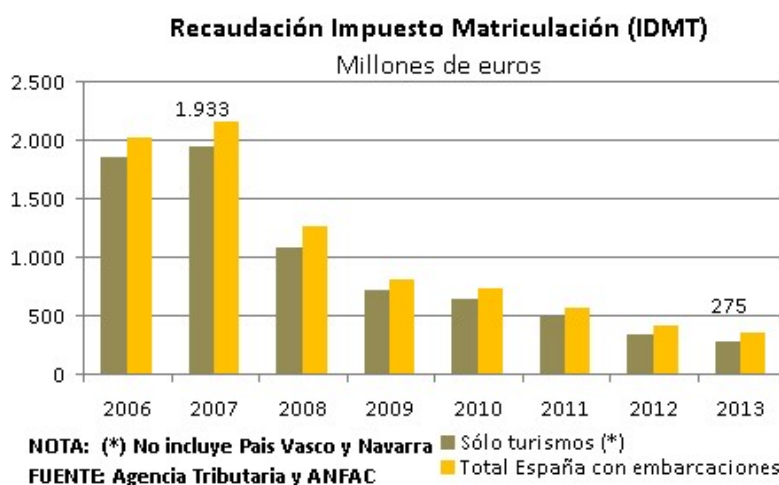
Suscribir el carácter ambiental del impuesto sobre hidrocarburos no supone, ni mucho menos, aceptar un cheque en blanco para ajustar los tipos impositivos al alza. Al contrario, también desde la Fundación se ha defendido con firmeza el principio de neutralidad que debe respetar toda reforma de la fiscalidad específica sobre el automóvil, neutralidad entendida como el mantenimiento de la recaudación total por las distintas figuras impositivas que afectan al vehículo privado, concretamente, y al margen de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IDMT o Impuesto de Matriculación) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVMT o Impuesto de Circulación).

Desde esta perspectiva, y aprovechando el más que probable cambio en los tipos impositivos de los impuestos especiales, debemos buscar elementos que compensen estos posibles aumentos y, eventualmente, establecer los periodos transitorios de adaptación a una nueva estructura de tipos.

Una consideración especial del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IDMT)

Una de las propuestas contenidas en el informe de la Comisión de Expertos apuntaba a una fusión de las dos figuras impositivas que gravan la compra y la posesión del automóvil, es decir, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IDMT o Impuesto de Matriculación) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVMT o Impuesto de Circulación). Esta fusión, desde la perspectiva de este informe, debería cumplir fundamentalmente dos condiciones: mantener la recaudación total y que la nueva figura tuviera un diseño medioambiental en la línea de la actual IDMT.

Por lo que a la recaudación se refiere, las circunstancias han cambiado mucho desde la reforma del IDMT el año 2008 y el desencadenamiento de la crisis económica. Los ingresos provenientes de este impuesto, que es competencia de las comunidades autónomas, ha caído de manera espectacular. Si sólo se tienen en cuenta los recursos provenientes de la matriculación de automóviles de turismo según la serie de la Agencia Tributaria, que no incluye País Vasco y Navarra, la recaudación de 2013 fue de 275 millones de euros, cifra muy alejada de los 1.933 recaudados en 2007, antes de la crisis y de la entrada en vigor de la reforma del impuesto que dejaba a tipo cero los vehículos con emisiones inferiores a 120 g de CO₂. La menor compra de vehículos y, principalmente, la compra de vehículos más pequeños han sido determinantes en este descenso.



Así, la recaudación media por vehículo matriculado sujeto al impuesto (alquiler, ambulancias y otros no tributan) fue sólo de 399 euros por vehículo en 2013, frente a los 1.316 del año 2007.

Una situación como ésta, lógicamente, induce a pensar en la posibilidad real de suprimir este impuesto, no ya por la caída de la recaudación, sino por otras razones de peso, fundamentalmente de naturaleza económica, social y ambiental.

En cuanto al primer punto, la supresión de este impuesto constituiría un impulso permanente de la demanda de automóviles más allá de los planes de estímulo puntual que se han mostrado fundamentalmente como instrumentos de política económica de efectividad limitada, ya que sólo desplazan la demanda y no la consolidan en estadios superiores.

Desde el punto de vista social, la mayor demanda de vehículos nuevos incidiría positivamente en la renovación del parque de vehículos, que está experimentando un envejecimiento exponencial desde la retracción de las matriculaciones atribuible a la crisis. Y, lógicamente, un parque de vehículos más nuevo es un parque de vehículos más seguro y menos contaminante, que puede generar unos beneficios sociales superiores a los escasos ingresos actuales.

Finalmente, aun reconociendo el efecto que la nueva estructura del impuesto ha tenido en la orientación de la demanda hacia coches con menos capacidad de emisiones (en ello también ha incidido la crisis, pues son los más baratos), lo cierto es que este impuesto grava el potencial de emisiones pero no las emisiones efectivas, que dependen finalmente del recorrido de cada vehículo. Y, lógicamente, para gravar el recorrido el mejor instrumento son los impuestos especiales sobre hidrocarburos. Desde esta perspectiva, pues, más que fusionar esta figura del IDMT con el tradicional Impuesto de Circulación (IVTM) lo más razonable sería suprimirlo, aunque estableciendo las compensaciones oportunas para las administraciones autonómicas que reciben la recaudación.

Consideraciones sobre el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVMT)

Suprimido el Impuesto de Matriculación, otra cuestión que abordaba la reforma Lagares era dotar de naturaleza ambiental esta nueva figura impositiva, lo que suponía reformar el actual Impuesto de Circulación. Esta reforma, sólo esbozada, proponía introducir las emisiones de CO2 como elemento ambiental, sin abordar en ningún momento factores que pudieran incidir sobre la calidad del aire, es decir, la emisión de partículas, óxidos de nitrógeno y otros componentes orgánicos no volátiles. De algún modo, conceptualmente la reforma propuesta por la Comisión de Expertos quedaba corta.

Desde este punto de vista, podría plantearse la oportunidad de emprender una reforma del Impuesto de Circulación con criterios que tuvieran en consideración no sólo o no tanto el impacto sobre el cambio climático (ya teóricamente contemplado con los II.EE. sobre Hidrocarburos), sino especialmente que tuvieran en cuenta la incidencia del uso del vehículo privado sobre la calidad del aire, cuestión especialmente relevante en las concentraciones urbanas.

La Comisión Europea ya estableció en su directiva 33/2009/CE los valores de referencia para computar los costes de los elementos contaminantes del aire, lo que permitiría construir un marco de referencia para este nuevo impuesto. Lógicamente, un impuesto basado exclusivamente en criterios de calidad del aire gravaría con especial intensidad los vehículos diésel respecto a los de gasolina. Así, como ejemplo, estimaciones de la Fundación RACC realizadas en base a estos valores para el mismo vehículo con diésel o gasolina daban una tributación por kilómetro 5,4 veces superior en el caso del diésel.

COSTES DE LAS EMISIONES SEGÚN LA DIRECTIVA 33/2009/CE		
	Valor base	Valor
	2007	2013
<i>NO_x (€/g)</i>	0,0044	0,0050
<i>NMHC (€/g)</i>	0,0010	0,0011
<i>Partículas totales en suspensión (€/g)</i>	0,0870	0,0981
FUENTE: Comisión Europea y elaboración propia		

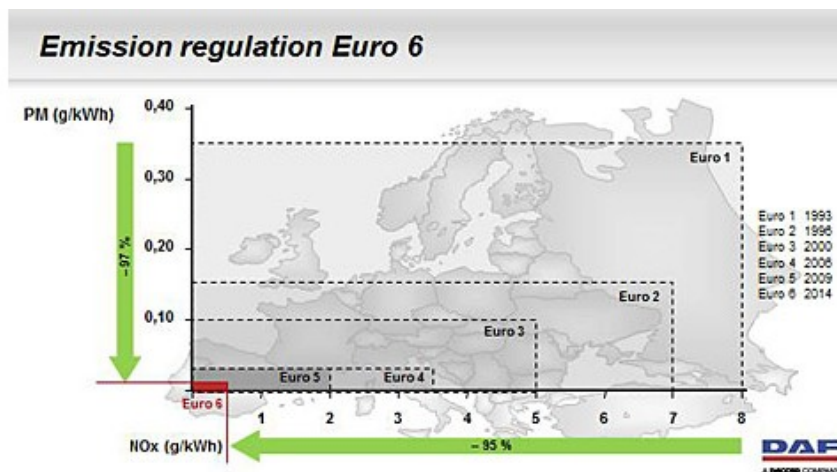
Lógicamente, modular una reforma del Impuesto de Circulación no es tarea sencilla por varias razones. De entrada, si se utilizan criterios de calidad del aire, la tributación más elevada recaería sobre los vehículos diésel que en la actualidad representan la mayoría del parque de vehículos privados, lo que, obviamente, supondría un cambio radical sobre un status quo marcado por una tributación basada en la potencia fiscal.

Por otro lado, el impuesto debería articularse en función de su naturaleza municipal o alternativamente establecer un mecanismo de compensación a la fuente de financiación relativamente estable de estas administraciones. En 2013, la recaudación conjunta por este impuesto fue importante, concretamente de 2.757 millones, y descendió moderadamente respecto al año precedente siguiendo la evolución del parque de vehículos. Por todo ello, y a tenor de la situación política, parece poco previsible una reforma de la fiscalidad en esta línea.



FUENTE: Ministerio de Hacienda y ANFAC

De todos modos, esto no excluye la posibilidad de reorientar este impuesto en la línea de la fiscalidad ambiental. Por ello, la Fundación RACC estimaría oportuno, si no fuera factible una reforma integral del impuesto que incorpore elementos de calidad del aire, por lo menos establecer una exención total de su aplicación a todos los vehículos con características Euro VI, dado que las emisiones de partículas y otros elementos son mínimas. Según esta norma un vehículo diésel sólo puede emitir 80 mg/km de NOx y 5 mg/km de partículas, valores que en la normativa Euro V actualmente vigente están respectivamente en 180 y 5 mg/km.



Esta disposición tendría efectos muy a corto plazo en la medida en que todas las matriculaciones realizadas a partir del primero de septiembre de 2015 deberían ajustarse a los mínimos de la norma europea. Lógicamente, la pérdida de recaudación de los ayuntamientos derivada de esta medida debería ser compensada directamente con el incremento de recaudación que se derivara del aumento de los tipos impositivos de los impuestos especiales.

Consideraciones finales

Afrontar los costes ambientales de la utilización del vehículo privado es un deber ineludible de la sociedad actual. Administraciones, sector de automoción y usuarios están comprometidos en la minimización del impacto ambiental del automóvil y existe consenso sobre que la fiscalidad puede ser uno de los instrumentos más eficientes para reconducir las actitudes del ciudadano respecto a la movilidad privada.

La previsible adaptación de los tipos de los Impuestos Especiales sobre Hidrocarburos a las propuestas de la Unión Europea constituye una oportunidad única para formular de nuevo el sistema de la fiscalidad específica del automóvil.

El punto crucial es conocer el alcance de la reforma de los impuestos especiales y su utilización como impuestos ambientales. Desde un punto de vista de eficiencia ambiental esta figura es óptima. Paga más quien acaba consumiendo más combustible y, por lo tanto, se incentiva la utilización racional del vehículo. Otra cuestión es la configuración que pueda tener la nueva estructura de tipos y el impacto de los nuevos precios sobre la economía en general y la movilidad en particular.

No se debe olvidar que el sector del transporte profesional consume alrededor del 60% del gasóleo en España, con lo que cualquier cambio tarifario puede suponer un impacto notable sobre las condiciones operativas de este sector. Por lo tanto cualquier incremento, totalmente justificado desde el punto de vista ambiental, deberá tener una gradación que lo haga asumible por los transportistas.

En segundo lugar, y no por ello menos importante, una tasación del diésel superior a la de la gasolina, al ser una situación inversa a la actual, supone un cambio de coordenadas radical para una gran mayoría de ciudadanos que en su momento optaron por vehículos diésel por un factor de precio de carburante. Y no sólo eso, sino que la propia industria puede haber invertido recursos adicionales en desarrollos diésel ante la expectativa de una demanda creciente de este tipo de motorización. Y, lógicamente, un cambio de precios tan importante como el que puede derivarse de la reforma europea tiene suficiente fuerza para desplazar la demanda hacia motorizaciones alternativas. Por todo ello, cualquier cambio en la tributación de los carburantes deberá ser gestionado con extremo cuidado y aplicado de manera gradual.

Pero más allá de la reforma de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, parecen claras y posibles actuaciones alternativas en el resto de la imposición específica del automóvil.

De entrada, la supresión del impuesto de matriculación sería la primera medida a emprender desde el punto de vista de la Fundación RACC. Las razones han quedado claramente expuestas anteriormente.

En un estadio a largo plazo, y en función de las modificaciones que experimentaran los I.I.EE. sobre Hidrocarburos, podría considerarse la abolición del Impuesto de Circulación, estableciendo las compensaciones financieras a las administraciones locales a partir de una cuota de los impuestos especiales de los hidrocarburos consumidos o vendidos en sus áreas de influencia. A la espera de esta posibilidad, y dada la dificultad de instaurar una reforma de este impuesto que lo convirtiera en verdaderamente eficiente desde un punto de vista ambiental, la Fundación propondría

a corto plazo eximir de su pago a los vehículos de nueva matriculación que se ciñeran a la normativa Euro VI.

De este modo, se dibujaría un panorama de la fiscalidad específica del automóvil que respondería a los principios elementales que una política de esta naturaleza debe respetar:

1. - Eficiencia ambiental: Pagaría más quien más contaminara, no quien tuviera más capacidad de contaminar.
2. - Neutralidad recaudatoria: El nivel de recaudación tras la reforma no debería ser superior al del pasado en igualdad de condiciones económicas.
3. - Afectación de la recaudación por imposición específica a fines relacionados con movilidad y seguridad vial. Se deberían determinar las condiciones específicas de funcionamiento de la afectación y también el volumen de recursos que constituiría estos fondos.
4. - Apoyo de la actividad y el empleo: La supresión del Impuesto de Matriculación favorecería la estabilidad de la industria de la automoción y contribuiría al sostenimiento del empleo.
5. - Simplificación del sistema: Esta reforma simplificaría enormemente el sistema fiscal. Menos figuras impositivas, menos burocracia y menos trámites para los ciudadanos.

Esperamos poder aprovechar esta oportunidad que se brinda de la nueva consideración de los impuestos especiales sobre los hidrocarburos como impuestos ambientales.