

La reforma de la fiscalitat sobre l'automòbil, una altre cop actualitat

El mes de febrer passat es va publicar l'informe elaborat per la Comissió d'Experts constituïda per acord del Consell de ministres del juliol del 2013 sobre la reforma del sistema fiscal a Espanya. Aquest informe, que repassa amb caràcter exhaustiu totes les figures impositives existents a Espanya, formula un conjunt de propostes i recomanacions que, si s'apliquen, donarien lloc a un nou sistema fiscal més senzill, més eficient i més homogeni amb la resta de països del nostre entorn.

Les propostes de reforma fiscal i recomanacions afecten també, lògicament, a la fiscalitat de l'automòbil tant des de la perspectiva de reformes dels actuals impostos de circulació i matriculació com potencialment sobre la reforma de la imposició especial que afecta els combustibles. Addicionalment, l'informe fa alguna reflexió sobre la taxació de l'ús de les infraestructures i introdueix la qüestió dels peatges urbans a les grans ciutats, temes sobre els quals no incidirem en aquest article.

De moment, el Consell de Ministres del 20 de juny ha aprovat un conjunt de mesures de reforma que afecten principalment les grans figures impositives, i no s'ha manifestat encara sobre possibles modificacions en la tributació específica de l'automòbil, tot i que les circumstàncies fan pensar que aquesta reforma arribarà també a aquest nucli de la fiscalitat, principalment als impostos especials sobre hidrocarburs però també a les altres figures impositives com l'Impost Especial sobre Determinats Mitjans de Transport (IDMT o Impost de Matriculació) i l'Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica (IVMT o Impost de Circulació).

La nova tributació ambiental dels impostos especials sobre hidrocarburs

Les perspectives respecte els impostos especials sobre hidrocarburs són incertes tot i el posicionament clar de la Unió Europea en matèria de fiscalitat energètica, segons el qual la tributació ha d'anar en funció d'un doble gravamen, un que recauria sobre el

contingut energètic dels productes, l'altre sobre les emissions potencials de CO2. Aquests dos elements es gravarien a tipus diferent. El contingut energètic per a tots els combustibles tindria un tipus final de 9,6 € per unitat energètica en l'horitzó 2018 i la tona emesa de CO2 tributaria a 20 €.

NIVELLS MÍNIMS D'IMPOSICIÓ ALS CARBURANTS D'AUTOMOCIÓ					
	Gasolina	Gasoil A	Querosè	GLP	Gas natural
Sobre CO2	20 €/Tm	20 €/Tm	20 €/Tm	20 €/Tm	20 €/Tm
Sobre contingut energètic					
- a 1 de gener del 2013	9,6 €/GJ	8,2 €/GJ	8,6 €/GJ	1,5 €/GJ	1,5 €/GJ
- a 1 de gener del 2015	9,6 €/GJ	8,8 €/GJ	9,2 €/GJ	5,5 €/GJ	5,5 €/GJ
- a 1 de gener del 2018	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ	9,6 €/GJ
FONT: Comissió Europea					

L'aplicació d'aquest nou sistema, que de facto reconeix la naturalesa ambiental de l'impost, donaria lloc a una alteració substancial dels tipus de gravamen dels impostos especials dels combustibles, propiciant un augment molt sensible de l'impost sobre el dièsel a diferents països, entre ells Espanya. D'entrada el primer efecte seria el capgirament dels tipus mínims de benzina i dièsel a la Unió Europea.

En efecte, segons la proposta de la Comissió Europea, i a causa del seu major contingut energètic, la imposició mínima del gasoil als països de la Unió hauria d'enfilarse fins als 390 € per 1.000 litres des dels 330 € actuals, i així passar per davant del tipus actual de 359 € establert per a la benzina. I és que, amb la proposta de la Comissió, l'impost especial del gasoil hauria de mantenir-se sempre un 8,6% per sobre del de la benzina per raons de major contingut energètic.

Aquest marc de referència, si tira endavant, incidiria fortament en el panorama espanyol ja que en l'actualitat l'impost especial sobre el dièsel, 331 € per 1.000 litres, també està clarament per sota el de la benzina (424,69 €). En efecte, utilitzant els criteris europeus, és a dir, posar l'impost sobre el dièsel un 8,6% per sobre els mínims de la benzina, suposaria haver d'elevat el gravamen a 462 euros cada 1.000 litres, és a dir, 13 cèntims més per litre que la tarifa vigent actualment.

ESCENARIS TIPUS MÍNIMS DELS II.EE. COMBUSTIBLES AUTOMOCIÓ						
Impacte de la reforma proposada per la UE						
	Espanya (*)		Espanya (**)		Unió Europea	
	Dièsel	Benzina	Dièsel	Benzina	Dièsel	Benzina
Actual (€/1.000 l)	331	425	331	425	330	359
Proposta (€/1.000 l)	462	425	390	359	390	359
Variació						
En cèntims/litre	13,1	0,0	5,9	-6,6	6,0	0,0
En percentatge	39,6	0,0	17,9	-15,5	18,2	0,0
NOTA: (*) Es manté el mínim impositiu actual sobre la benzina i s'ajusta el dièsel						
(**) Es rebaixa el mínim espanyol de la benzina a nivell de la UE						
FONT: Elaboració pròpia a partir dades Unió Europea						

Lògicament aquest seria un escenari consistent amb els mínims de l'impost sobre la benzina a Espanya. També serien possibles altres opcions, com adaptar els mínims de la benzina al nivell europeu i establir l'impost del gasoil en conseqüència, de manera que quedés en 390 € per 1.000 litres, és a dir, el mateix nivell que el previst per la Unió Europea per al 2018. Aquesta alternativa suposaria rebaixar el mínim de l'impost especial sobre les benzines des dels 425 euros actuals a 359, el mínim europeu.

ESTIMACIONS RECAPTACIÓ II.EE. COMBUSTIBLES AUTOMOCIÓ A ESPANYA						
Recaptació 2014 en milions d'euros segons escenaris de la reforma.						
	Escenari I (*)			Escenari II (*)		
	Dièsel	Benzina	Total	Dièsel	Benzina	Total
Tipus actuals	8.304,9	2.462,2	10.767,1	8.304,9	2.462,2	10.767,1
Tipus futurs	11.591,8	2.462,2	14.053,9	9.791,1	2.081,3	11.872,4
Variació	3.286,8	0,0	3.286,8	1.486,2	-380,8	1.105,3
NOTA: (*) Es manté el mínim impositiu actual sobre la benzina i s'ajusta el dièsel						
(**) Es rebaixa el mínim espanyol de la benzina a nivell de la UE						
FONT: Elaboració pròpia a partir dades Unió Europea						

Lògicament, una o altra alternativa (o qualsevol combinació d'ambdues) tindria conseqüències rellevants per a la recaptació dels impostos especials sobre els carburants més habituals en el nostre sistema de mobilitat privada, la benzina i el gasoil. Si s'optés per ajustar el tipus del dièsel a partir del tipus actual de la benzina, l'increment estimat de recaptació per a l'exercici del 2014 seria de 3.286,8 milions sobre la xifra resultant d'aplicar als consums estimats del 2014 l'estructura de tipus actual. En canvi, si es decidís rebaixar el tipus actual de les benzines al mínim europeu, i s'ajustés el tipus del gasoil en conseqüència, l'increment de la recaptació quedaria en 1.105,3 milions d'euros.

Així les coses, doncs, una previsió raonable a termini curt o mitjà fa pensar en un escenari en el qual els tipus dels impostos especials poden experimentar variacions notables, sobretot ateses les necessitats financeres del sector públic.

La fiscalitat sobre l'automòbil en un escenari d'augment dels gravàmens sobre carburants

L'establiment d'una fiscalitat específica sobre els carburants basada parcialment en criteris ambientals és, sens dubte, un avanç important per afavorir una estratègia de sostenibilitat de la mobilitat privada. Fins l'actualitat, els impostos especials sobre hidrocarburs han tingut únicament una finalitat recaptatòria. Amb la normativa europea s'ha introduït el factor ambiental, coincidint amb la tesi mantinguda per la Fundació RACC en documents anteriors sobre la fiscalitat de l'automòbil.

Subscriure el caràcter ambiental de l'impost sobre hidrocarburs no suposa, ni de bon tros, acceptar un xec en blanc per ajustar els tipus impositius a l'alça. Al contrari, també des de la Fundació s'ha defensat amb fermesa el principi de neutralitat que ha de respectar tota reforma de la fiscalitat específica sobre l'automòbil, neutralitat entesa com a manteniment de la recaptació total per les diferents figures impositives que afecten el vehicle privat, concretament, i al marge dels impostos especials sobre hidrocarburs, l'Impost Especial sobre Determinats Mitjans de Transport (IDMT o Impost de Matriculació) i l'Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica (IVMT o Impost de Circulació).

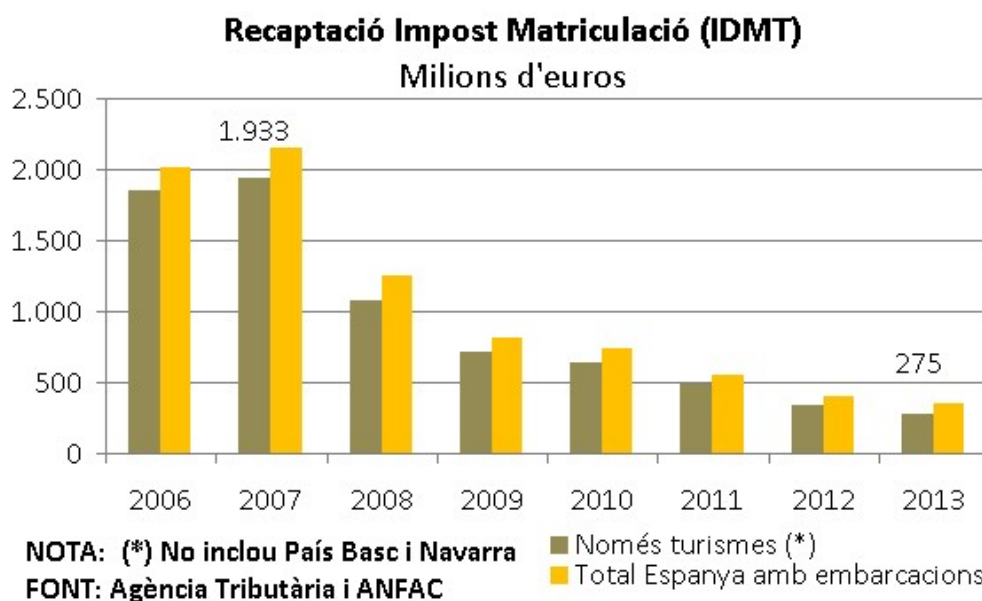
Des d'aquesta perspectiva, i aprofitant el més que probable canvi en els tipus impositius dels impostos especials, cal buscar elements que compensin aquestes possibles pujades i, eventualment, establir els períodes transitoris d'adaptació a una nova estructura de tipus.

Una consideració especial de l'Impost Especial sobre Determinats Mitjans de Transport (IDMT)

Una de les propostes contingudes a l'informe de la Comissió d'Experts apuntava a una fusió de les dues figures impositives que graven la compra i la possessió de l'automòbil, és a dir, l'Impost Especial sobre Determinats Mitjans de Transport (IDMT o

Impost de Matriculació) i l'Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica (IVMT o Impost de Circulació). Aquesta fusió, des de la perspectiva d'aquest informe, hauria de complir fonamentalment dues condicions: una, mantenir la recaptació total i l'altra, que la nova figura tingués un disseny mediambiental en la línia de l'actual IDMT.

Respecte a la recaptació, cal tenir en compte que les circumstàncies han canviat molt des de la reforma de l'IDMT l'any 2008 i el desencadenament de la crisi econòmica. En efecte, els ingressos provinents d'aquest impost, competència de les comunitats autònomes, ha caigut de manera espectacular. Si tenim en compte únicament els recursos provinents de la matriculació d'automòbils de turisme segons la sèrie de l'Agència Tributària que no inclou País Basc i Navarra, la recaptació de l'any 2013 va ser de 275 milions d'euros, xifra molt allunyada dels 1.933 recaptats l'any 2007 abans de la crisi i de l'entrada en vigor de la reforma de l'impost que deixava a tipus zero els vehicles amb emissions inferiors a 120 g de CO₂. La menor compra de vehicles i, sobretot, la compra de vehicles més petits han estat determinants d'aquesta baixa.



D'aquesta manera, la recaptació mitjana per vehicle matriculat subjecte a l'impost (lloguer, ambulàncies i altres no tributen) va ser únicament de 399 euros per vehicle l'any 2013, davant els 1.316 del 2007.

Una situació com aquesta, lògicament, fa pensar en la possibilitat real de suprimir aquest impost, no ja per la caiguda de la recaptació, sinó per altres raons de pes, fonamentalment de naturalesa econòmica, social i ambiental.

Pel que fa al primer punt, la supressió d'aquest impost constituiria un impuls permanent de la demanda d'automòbils més enllà dels plans d'estímul puntual que s'han mostrat fonamentalment com a instruments de política econòmica d'efectivitat limitada, ja que únicament desplacen la demanda i no la consoliden en esglaons superiors.

Des del punt de vista social, la major demanda de vehicles nous incidiria positivament en la renovació del parc de vehicles, que està experimentant un envelliment exponencial des de la retracció de les matriculacions atribuïble a la crisi. I, lògicament, un parc de vehicles més nou és un parc de vehicles més segur i menys contaminant, que pot generar uns beneficis socials superiors als minsos ingressos actuals.

Finalment, tot i reconeixent l'efecte que la nova estructura de l'impost ha tingut en orientar la demanda cap a cotxes amb menys capacitat d'emissions (també la crisi hi ha incidit, ja que són els més barats), el cert és que aquest impost grava el potencial d'emissions però no les emissions efectives que depenen finalment del recorregut de cada vehicle. I, lògicament, per gravar el recorregut el millor instrument és els impostos especials sobre hidrocarburs. Des d'aquesta perspectiva, doncs, més que fusionar aquesta figura de l'IDMT amb el tradicional Impost de Circulació (IVTM) el més raonable seria suprimir-lo, establint així les compensacions oportunes per a les administracions autonòmiques que en reben la recaptació.

Consideracions sobre l'Impost sobre Vehicles de Tracció Mecànica (IVMT)

Suprimint l' Impost de Matriculació, l'altra qüestió que abordava la reforma Lagares era dotar de naturalesa ambiental aquesta nova figura impositiva, fet que suposava reformar l'actual Impost de Circulació. Aquesta reforma, només esbossada, proposava introduir les emissions de CO2 com a element ambiental, sense abordar en cap moment factors que poguessin incidir sobre la qualitat de l'aire, és a dir, l'emissió de partícules, òxids de nitrogen i altres components orgànics no volàtils. D'alguna

manera, doncs, conceptualment la reforma proposada per la Comissió d'Experts quedava curta.

Des d'aquest punt de vista, podria plantejar-se l'oportunitat d'emprendre una reforma de l'impost de Circulació amb criteris que tinguessin en consideració no només o no tant l'impacte sobre el canvi climàtic (ja teòricament contemplat amb els II.EE. sobre Hidrocarburs), sinó especialment que tinguessin en compte la incidència de l'ús del vehicle privat sobre la qualitat de l'aire, qüestió especialment rellevant en les concentracions urbanes.

La Comissió Europea ja va establir a la seva directiva 33/2009/CE els valors de referència per computar els costos dels elements contaminants de l'aire, la qual cosa permetria construir un marc de referència per a aquest nou impost. Lògicament, un impost basat exclusivament en criteris de qualitat de l'aire gravaria amb especial intensitat els vehicles dièsel respecte els de gasolina. Així, per exemple, estimacions de la Fundació RACC realitzades en base a aquests valors per al mateix vehicle amb dièsel o benzina donaven una tributació per quilòmetre 5,4 vegades superior en el cas del dièsel.

COSTOS DE LES EMISSIONS SEGONS 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>Partícules totals en suspensió (€/g)</i>	0,0870	0,0981
FONT: Comissió Europea i elaboració pròpia		

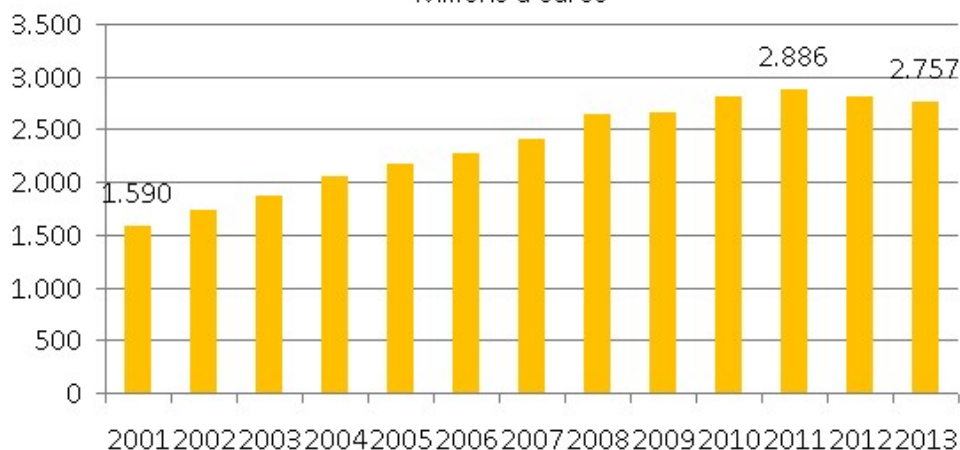
Lògicament, modular una reforma de l'Impost de Circulació no és tasca senzilla per raons molt diverses. D'entrada, si s'utilitzen criteris de qualitat de l'aire, la tributació més elevada recauria sobre els vehicles dièsel que en l'actualitat representen la majoria del parc de vehicles privats. I això, òbviament, suposaria un canvi radical sobre un estatus quo marcat per una tributació basada en la potència fiscal.

D'altra banda, l'impost s'hauria d'articular en funció de la seva naturalesa municipal o alternativament establir un mecanisme de compensació a la font de finançament relativament estable d'aquestes administracions. L'any 2013, la recaptació conjunta

per aquest impost va ser important, concretament de 2.757 milions, i va caure moderadament respecte l'any precedent seguint l'evolució del parc de vehicles. Per tot això, i a tenor de la situació política, sembla poc previsible una reforma de la fiscalitat en aquesta línia.

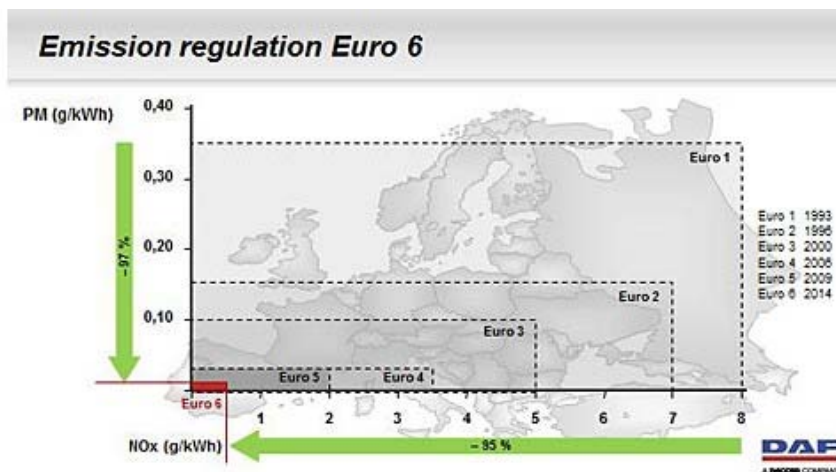
Recaptació Impost de Circulació

Milions d'euros



FONT: Ministeri d'Hisenda i ANFAC

De tota manera, això no exclou la possibilitat de reorientar aquest impost en la línia de la fiscalitat ambiental. Per això, la Fundació RACC estimaria oportú, si no és factible una reforma integral de l'impost que incorpori elements de qualitat de l'aire, almenys establir una exempció total de la seva aplicació a tots els vehicles amb característiques Euro VI, atès que les emissions de partícules i d'altres elements són mínimes. Segons aquesta norma un vehicle dièsel només pot emetre 80 mg/km de NOx i 5 mg/km de partícules, valors que a la normativa Euro V actualment vigent estan respectivament en 180 i 5 mg/km.



Aquesta disposició tindria efectes molt a curt termini en la mesura que totes les matriculacions realitzades a partir del primer de setembre del 2015 haurien d'ajustar-se als mínims de la norma europea. Lògicament, la pèrdua de recaptació dels ajuntaments derivada d'aquesta mesura hauria de ser compensada directament amb l'increment de recaptació que es derivés de l'augment dels tipus impositius dels impostos especials.

Consideracions finals

Afrontar els costos ambientals de la utilització del vehicle privat és un deure ineludible de la societat actual. Administracions, sector d'automoció i usuaris estan compromesos en la minimització de l'impacte ambiental de l'automòbil i hi ha consens sobre el fet que la fiscalitat pot ser un dels instruments més eficients per reconduir les actituds del ciutadà respecte la mobilitat privada.

La previsible adaptació dels tipus dels Impostos Especials sobre Hidrocarburs a les propostes de la Unió Europea constitueix una oportunitat única per formular de nou el sistema de la fiscalitat específica de l'automòbil.

El punt crucial és conèixer l'abast de la reforma dels impostos especials i la seva utilització com a impostos ambientals. Des d'un punt de vista d'eficiència ambiental aquesta figura és òptima. Paga més aquell que acaba consumint més combustible i, per tant, s'incentiva la utilització racional del vehicle. L'altra qüestió és la configuració que pugui tenir la nova estructura de tipus i l'impacte dels nous preus sobre l'economia en general i la mobilitat en particular.

No es pot oblidar que el sector del transport professional consumeix al voltant del 60% del gasoil a Espanya i, per tant, que qualsevol canvi tarifari pot suposar un impacte notable sobre les condicions operatives d'aquest sector. Per tant qualsevol increment, totalment justificat des del punt de vista ambiental, haurà de tenir una gradació que el faci assumible pels transportistes.

En segon lloc, i no per això menys important, una taxació del dièsel superior a la de la benzina, en ser una situació inversa respecte l'actual, suposa un canvi de coordenades radical per a una gran majoria de ciutadans que en el seu moment van optar per

vehicles dièsel per un factor de preu de carburant. I no només això, sinó que la indústria mateixa potser ha invertit recursos addicionals en desenvolupaments dièsel davant l'expectativa d'una demanda creixent d'aquest tipus de motorització. I, lògicament, un canvi de preus tan important com el es derivaria de la reforma europea pot desplaçar la demanda cap a motoritzacions alternatives. Per tot això, qualsevol canvi en la tributació dels carburants haurà de ser gestionat amb una cura extrema i aplicat de manera gradual.

Més enllà de la reforma dels impostos especials sobre hidrocarburs, però, semblen clares i possibles actuacions alternatives en la resta de la imposició específica de l'automòbil.

D'entrada, la supressió de l'Impost de Matriculació seria la primera mesura a emprendre des del punt de vista de la Fundació RACC. Les raons han quedat clarament exposades anteriorment.

En un altre estadi més a llarg termini, i en funció de les modificacions que experimentessin els II.EE. sobre Hidrocarburs, podria considerar-se l'abolició de l'Impost de Circulació, establint les compensacions financeres a les administracions locals a partir d'una quota dels impostos especials dels hidrocarburs consumits o venuts a les seves àrees d'influència. A l'espera d'aquesta possibilitat, i atesa la dificultat d'instaurar una reforma d'aquest impost que el convertís en veritablement eficient des d'un punt de vista ambiental, la Fundació proposaria a curt termini eximir del seu pagament als vehicles de nova matriculació que es cenyissin a la normativa Euro VI.

D'aquesta manera, es dibuixaria un panorama de la fiscalitat específica de l'automòbil que respondria als principis elementals que una política d'aquesta naturalesa ha de respectar:

- 1.- Eficiència ambiental: Pagaria més qui més contaminés, no qui tingués més capacitat de contaminar.
- 2.- Neutralitat recaptatòria: El nivell de recaptació després de la reforma no hauria de ser superior al del passat en igualtat de condicions econòmiques.
- 3.- Afectació de la recaptació per imposició específica a finalitats relacionades amb

mobilitat i seguretat viària. Caldria determinar les condicions específiques de funcionament de l'afectació i també el volum de recursos que constituïria aquests fons.

4.- Suport de l'activitat i l'ocupació: La supressió de l'Impost de Matriculació afavoriria l'estabilitat de la indústria de l'automoció i contribuiria al sosteniment de l'ocupació.

5.- Simplificació del sistema: Aquesta reforma simplificaria enormement el sistema fiscal. Menys figures impositives, menys burocràcia i menys tràmits per als ciutadans.

Esperem poder aprofitar aquesta oportunitat que es brinda de la nova consideració dels impostos especials sobre els hidrocarburs com a impostos ambientals.