

PROPUESTAS PARA UNA REFORMA DE LOS IMPUESTOS DE MATRICULACIÓN Y CIRCULACIÓN COHERENTE CON EL FOMENTO DE UNA MOVILIDAD SOSTENIBLE Y CERO EMISIONES EN ESPAÑA

La lucha contra el cambio climático, la transición energética y la descarbonización son los grandes retos a los que se enfrenta España en el marco de las políticas de la Unión Europea en materia de energía y clima en los próximos años. Nuestro país se ha comprometido a cumplir con los objetivos climáticos y ha ido planificando el marco estratégico adecuado para lograr una transformación económica, industrial y social, así como una recuperación sostenible de la crisis causada por la COVID-19.

Un pilar fundamental de este proceso es el desarrollo e impulso de sistemas de transporte sostenibles y cero emisiones, que permitan alcanzar una movilidad adaptada a las nuevas circunstancias y necesidades. También debe garantizar una situación económica y de prosperidad a empresas, a administraciones y, por supuesto, a las generaciones presentes y futuras. De igual forma, promover una reducción drástica de las emisiones contaminantes y proteger la calidad del aire son factores esenciales tanto de este camino como del compromiso que los representantes deben de tener para con la ciudadanía.

Si bien en los últimos meses se han ido desarrollando diferentes marcos de actuación: Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, Plan de Adaptación al Cambio Climático, Ley de Cambio Climático y Transición Energética, Estrategia de Movilidad Conectada, Segura y Sostenible, Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte; entre otros, hay cuestiones que España ha ido retrasando y que, ahora, fruto de este momento, es necesario actuar y hacerlo rápido, con una posición firme. Es el caso de la tan necesaria y reclamada reforma de la fiscalidad del automóvil.

La reforma de la fiscalidad del automóvil es un desafío, pero es también una de las propuestas clave dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España presentado por el Gobierno; se trata de una herramienta impulsora, a la vez que instrumento, que debe convertirse en un pilar fundamental para la potenciación, promoción e impulso del proceso de descarbonización, transformación y transición hacia una movilidad sostenible y de cero emisiones.

Nos encontramos con un sistema obsoleto, desactualizado y no internalizado, con la entrada en vigor constante de nuevos límites de emisiones de CO₂ en los vehículos, con cambios en los sistemas de homologación (NEDC al WLTP), de desarrollos tecnológicos, de procesos de electrificación y de una cadena de valor automovilista en avance decidido hacia la transición.

Esto nos obliga a las entidades aquí firmantes a promover la coherencia en la política fiscal para la automoción. Impulsada, de igual manera, por una comparativa europea que deja en mala posición a nuestro país. En este momento es ineludible promover una revisión de los impuestos de matriculación y circulación que parta de un principio básico, quien contamina paga.

Actualmente, estos impuestos no reflejan apenas el daño medioambiental de las emisiones de gases contaminantes y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) producidos por la quema de combustibles fósiles (diésel, gasolina, gas). Países europeos con impuestos de matriculación fuertemente ligados a las emisiones de CO₂ tienden a presentar emisiones de CO₂ provenientes de nuevos turismos más bajas, incluyendo Noruega, los Países Bajos, Portugal y Dinamarca (que utiliza el consumo de combustible y no la emisión de CO₂). Por el contrario, países que no tienen impuestos de matriculación, o aquellos en los que no están vinculados a las emisiones de CO₂, cuentan con las mayores emisiones de CO₂ provenientes de nuevos turismos. Es preciso que las externalidades negativas (medioambientales, sociales y económicas) sean asumidas por quienes las causan y, para ello, la fiscalidad constituye el instrumento adecuado ya que es capaz de reflejar esas externalidades en el precio final.

Es necesario, por tanto, reajustar la fiscalidad actual del sector de la automoción sin olvidar los principios de capacidad económica y progresividad como principios de justicia tributaria. Incorporando, sin ninguna duda, una atención especial a aquellos ciudadanos de menor poder adquisitivo, para no excluirlos de ninguna forma de esta transición en los sistemas de transporte y movilidad.

La reforma de la fiscalidad del automóvil contribuirá a aproximar el nivel de imposición ambiental al de los países de nuestro entorno (en términos de porcentaje del PIB, España ocupa el puesto 25 en el ranking de la fiscalidad ambiental de la UE-28).

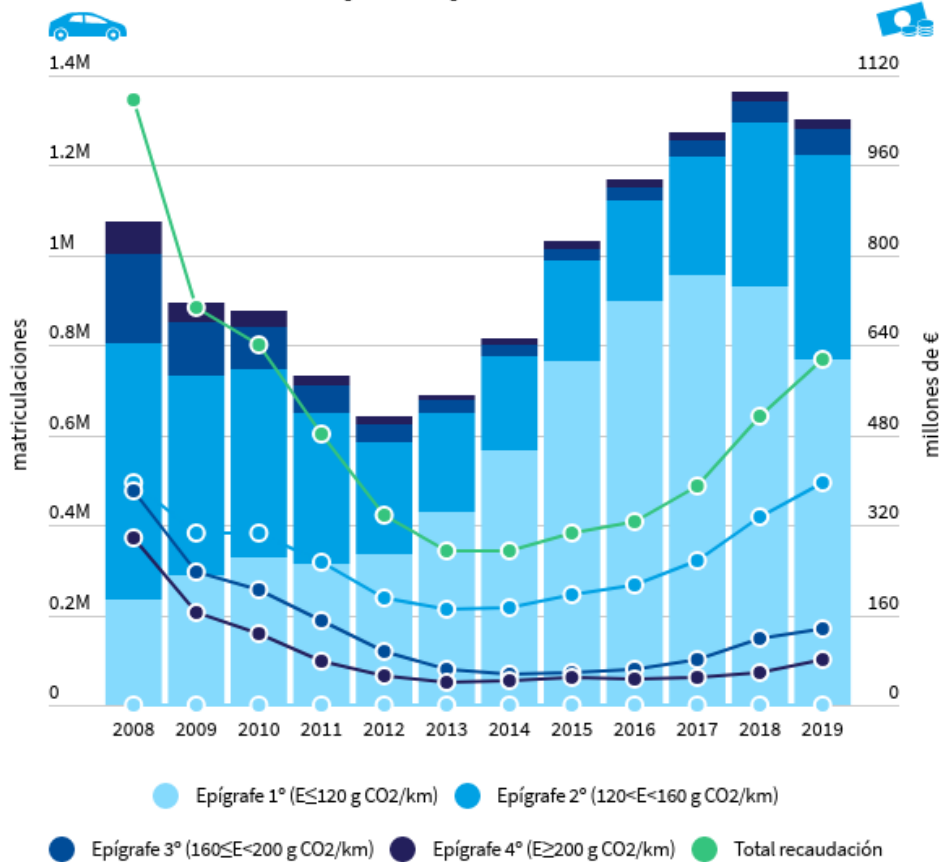
Situación actual impositiva en España

Según el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de España, aproximadamente, un 74% de los vehículos están exentos del impuesto de matriculación por emitir menos de 120 gramos de CO₂ por km (gCO₂/km), debido a un impuesto de matriculación basado en tablas obsoletas, y cuya medición además se basa en el desfasado ciclo NEDC, que no refleja los valores reales de emisiones. Éste último, además, dejará en 2021 de ser el sistema de homologación de referencia para calcular la cuantía a pagar del impuesto, lo que refleja la idoneidad de afrontar esta revisión cuanto antes y de una forma global. Actualmente, en nuestras calles se está permitiendo que circulen vehículos que emiten hasta un 35% más de CO₂ de lo declarado y que, además, disfruten de exenciones.

Por otro lado, como puede apreciarse en el gráfico de la *Figura 1*, desde el año 2016 se ha producido un aumento en la proporción de vehículos matriculados dentro del epígrafe 2, lo que está ocasionando un preocupante aumento de las emisiones medias del parque de vehículos nuevos. Esta tendencia está ligada a un fuerte aumento de las ventas de vehículos de mayor peso y menor eficiencia energética, y en particular de los vehículos del segmento SUV.

Igualmente, cabe destacar la notable caída en la recaudación de impuestos durante los últimos diez años asociada a las matriculaciones de nuevos vehículos, no llegando al 60% de los valores recaudatorios alcanzados en 2008. Las nuevas medidas de emisiones impuestas para los fabricantes de vehículos hacen que la gran mayoría de las nuevas matriculaciones queden exentas de este impuesto, olvidando que los únicos vehículos que verdaderamente contribuyen a la reducción de emisiones son los eléctricos.

Matriculaciones de vehículos en España frente a recaudación por impuesto de matriculación



Fuente: Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)

TRANSPORT & ENVIRONMENT transportenvironment.org

Figura 1. Progresión de matriculaciones en España según epígrafe frente a la recaudación asociada por el impuesto de matriculación

Por su parte, el impuesto de circulación, es un impuesto directo y municipal, recaudado con carácter anual, cuya gestión corresponde al ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo. En la situación actual, con un sistema que se ha quedado obsoleto, existen cuotas mínimas que dependen de la potencia fiscal del vehículo en el caso de los turismos y tractores, del número de plazas para autobuses, de la capacidad de carga útil para camiones y remolques o semirremolques y de la cilindrada para ciclomotores.

Los ayuntamientos pueden regular una bonificación de hasta el 75% sobre la cuota del impuesto, en función de la clase de carburante que consuma el vehículo y de la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente, así como de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente, pudiendo alcanzar la bonificación hasta el 100%. Sin embargo, no se entiende cómo es posible que los vehículos propulsados por combustibles fósiles (gasolina, diésel, híbridos fuera de autonomía eléctrica y vehículos a gas) puedan beneficiarse, en algunos casos, de una bonificación idéntica a la aplicable a vehículos de emisiones cero. Tratar como iguales a efectos fiscales a tecnologías con diferentes huellas ambientales y climáticas carece de justificación.

Propuesta para la reforma del impuesto de matriculación y de circulación en España

Está demostrado que unos impuestos fuertemente progresivos para las emisiones de CO₂, o los sistemas de *bonus malus* son muy eficaces a la hora de reducir las emisiones medias del parque automovilístico y abordar las crecientes emisiones de CO₂ del sector transporte. También son una forma muy efectiva de incentivar las ventas de turismos eléctricos, incluso en comparación con las subvenciones para su compra, pues se penaliza más la compra de los modelos más contaminantes, facilitando que el comprador se decante más fácilmente por los modelos más limpios.

Los turismos de emisión cero deberían obtener la máxima ventaja fiscal en el momento de matriculación del vehículo (u obtener una fiscalidad positiva en el caso del impuesto de circulación), mientras que los turismos de bajas emisiones como los híbridos enchufables deberían diferenciarse de aquellos, de acuerdo con sus emisiones de CO₂. El componente *malus* debería graduarse adecuadamente (y actualizarse que se actualicen de forma regular de acuerdo con la mejora tecnológica) penalizando a los turismos con mayores niveles de emisiones.

Desde esta perspectiva, las organizaciones adheridas en este documento proponemos:

1. Impuesto de matriculación.

Para orientar a los consumidores hacia la compra de vehículos de cero emisiones, en línea con lo previsto en el Marco Estratégico de Energía y Clima de España, se propone rediseñar los tipos de gravamen para que sólo esté exonerada la compra de vehículos con cero emisiones.

Se deben incluir más tramos en función de los umbrales de emisiones, de manera que se permita distinguir el coste fiscal en función de las emisiones de CO₂. De este modo, los vehículos de baja emisión, definidos en el Reglamento 2019/631 UEx como aquellos con unas emisiones de gases de escape de entre cero y 50 gramos de CO₂, tendrán tipos de gravamen superiores a los de cero emisiones, pero inferiores a los que emitan más de 50 gramos de CO₂ por km.

Además, debido al incremento de fabricación y puesta en circulación de vehículos PHEV con una franja de emisiones amplia, que suele oscilar entre los 0 y los 50 g CO₂/km, se considera necesaria una diferenciación clara que favorezca la toma de decisión y sensibilización en la compra por parte del consumidor, que disuada de la producción de vehículos de esta tipología con emisiones cada vez más superiores a cero y, por ende, que promueva la transición hacia una movilidad limpia y de cero emisiones.

También, en este sentido, como consecuencia del fuerte incremento de comercialización y venta de vehículos SUV, y como lógica a los criterios europeos de fijación de límites de emisiones en vehículos, se incluye un escalón impositivo porcentual del 4% como barrera entre las emisiones menores a 120 g CO₂/km y las mayores, para luego continuar con el criterio de aumento porcentual del 2% que rige la propuesta de tipos impositivos según los tramos.

Propuesta de tramos	Propuesta de tipos impositivos
$E = 0 \text{ g CO}_2/\text{km}$	0%
$0 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 25 \text{ g CO}_2/\text{km}$	2,75%
$25 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 50 \text{ g CO}_2/\text{km}$	4,75%
$50 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 80 \text{ g CO}_2/\text{km}$	6,75%
$80 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 100 \text{ g CO}_2/\text{km}$	8,75%
$100 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 120 \text{ g CO}_2/\text{km}$	10,75%
$120 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 140 \text{ g CO}_2/\text{km}$	14,75%
$140 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 160 \text{ g CO}_2/\text{km}$	16,75%
$160 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 180 \text{ g CO}_2/\text{km}$	18,75%
$180 \text{ g CO}_2/\text{km} \leq E < 200 \text{ g CO}_2/\text{km}$	20,75%
$E \geq 200 \text{ g CO}_2/\text{km}$	22,75%

E = emisiones asociadas al vehículo

Adenda. La reforma o revisión del impuesto de matriculación no puede suponer una barrera ni un agravio a la hora de adquirir un vehículo para los sectores de población con renta más bajas o que reúnan determinadas condiciones excepcionales por lo que deben crearse mecanismos que les permitan acceder a la propiedad de esta alternativa de transporte. Por ello, proponemos que a partir de la información contenida en la declaración de la renta del sujeto particular se estipule una cuantía límite - puede ser el importe en bruto anual del Salario Mínimo Interprofesional - para que todos aquellos que no la superen o la iguales se vean beneficiados de algún tipo de ayuda o exención. Para todas aquellas superiores no aplica.

Por consiguiente, entendemos que la modificación del actual esquema tributario del impuesto de matriculación, dada la naturaleza del tributo, favorecerá una:

1. Equiparación de precios entre los vehículos de combustión interna con los de bajas emisiones.
2. Desincentivación de la compra de los vehículos más contaminantes.
3. Una transición a una movilidad sostenible, limpia y segura.
4. Incentivación a la fabricación y desarrollo de motores menos contaminantes, y la transformación de la industria automovilística en España y su transición a los nuevos escenarios.
5. Una aportación notable de ingresos a las arcas públicas que podrían contribuir al desarrollo tecnológico y de infraestructuras sostenibles en nuestro país.
6. Creación de conciencia en la sociedad, nuevas sensibilidades y formas de entender la movilidad y el transporte.

Finalmente, debido a la aparición de nuevas tecnologías en el transporte, como es el caso de los vehículos eléctricos, híbridos y otros, se propone someter a revisión este sistema cada dos años de modo que pueda ir actualizando a medida que se integran dichas tecnologías en el parque automovilístico.

2. Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica (impuesto de circulación).

En base a lo expuesto anteriormente, se recomienda para la revisión de este impuesto internalizar mejor, de manera equitativa, las externalidades de cada tecnología. Esto es, complementar el diseño para hacerlo depender no sólo de la potencia del vehículo y de las emisiones de CO₂, sino también de las emisiones con impacto más local, que inciden en la contaminación medioambiental - calidad del aire y salud de las personas - y en los niveles de ruido.

Para ello, se propone que los actuales tipos de los tramos del impuesto se multipliquen por un coeficiente creciente de 1 a 3 y de manera progresiva a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la aplicación de los coeficientes se podría hacer de manera progresiva en un periodo de tres años: 33% el primer año, 66% el segundo y 100% el tercero. Los tipos mínimos se fijarían a nivel estatal, con la previsión de la posibilidad de aumentarlos en función de la contaminación atmosférica y acústica en cada municipio (sobre la base de los índices municipales de contaminación en relación con el Índice Nacional de Calidad del Aire). Los municipios con una contaminación igual o inferior a la del Índice Nacional podrán establecer un coeficiente entre 1 y 2, mientras que los municipios con niveles por encima podrán establecer un coeficiente entre 2 y 3. Además, se propone suprimir la bonificación del 100% para los vehículos de más de 25 años.

El impuesto de matriculación en comparativa europea

Francia

El cambio para ajustarse a los valores WLTP ha contado de dos etapas: una que ha ido del 1 de enero de este ejercicio al 29 de febrero y otra que comenzó el 1 de marzo. El primer día del año se hicieron modificaciones en el esquema —todavía en valores NEDC— y el límite para que un turismo no fuera penalizado se rebajó de los 117 g CO₂/km a los 110 g CO₂/km. Asimismo, aumentó la penalización mínima, de los 35 a los 50 euros. A partir de esta cifra, la tasa a pagar va ascendiendo con cada gramo. En marzo, el umbral mínimo pasó de los 110 g a los 138 g. Sin embargo, los cambios no terminan aquí, el próximo año están previstas más modificaciones que penalizarán a los vehículos de más emisiones.

Por lo tanto, el país galo no solo ha ido actualizando la tasa impositiva y continúa su adaptación progresiva a las nuevas circunstancias, sino que, antes de 2020 los vehículos que contaminaban más de 110 g CO₂/km (sistema NEDC) no estaban exentos. Esto, si lo extrapolamos a España, y teniendo en cuenta que las emisiones medias en 2019 fueron de 118 g CO₂/km significaría que la mayoría de los vehículos en España hubieran pagado el impuesto de matriculación, con el consecuente beneficio para las arcas públicas y el medio ambiente. Igualmente, otro dato reseñable es que los ciudadanos del país vecino pagan más por cada gramo de CO₂ que emiten sus vehículos gracias a que no hay tramos fijos.

Países Bajos

Se aplica un impuesto de matriculación a todos los turismos y motocicletas nuevos y también (de acuerdo con un plan de amortización) a los coches y motos usados cuando se matriculan por primera vez. Se calcula sobre las emisiones de CO₂ del vehículo, en función de su eficiencia de combustible: por cada gramo de CO₂ por kilómetro se cobra una determinada cantidad de impuesto. Los vehículos más ineficientes en combustible pagan una cuantía más alta por gramo de CO₂ por kilómetro. Esto se hace aumentando el impuesto por gramo para las emisiones que alcanzan ciertos umbrales. Los umbrales y tarifas son los mismos para los vehículos de gasolina y diésel.

A partir del 1 de enero de 2019, se aplica un recargo fijo de 360 € para todos los turismos nuevos vendidos que tengan emisiones de CO₂ de 1 g/km o más. Además, se aplica un recargo por diésel. El recargo por diésel se aplica a los vehículos con emisiones de CO₂ superiores a 61 g/km. Este recargo fue de 88,43€ por gramo de CO₂ por encima de 61 g/km en 2019. Los automóviles diésel con motores Euro 6 ya no se benefician de ningún descuento. Por otra parte, es importante subrayar que, desde el 1 de enero de 2017, se aplica una tasa especial para todos los PHEV

nuevos vendidos. Solo los 0 g/km están exentos y el resto se divide por tramos donde se incrementa exponencialmente la tasa impositiva.

Portugal

En 2019 se aplicó un factor de correlación para ajustar los valores WLTP, de manera diferente para los gasolina y diésel. Posteriormente, en 2020, se emprendió un cambio fiscal, ya con valores puramente WTLTP, con el que se modificaron los tramos, que pasaron de seis a nueve, en el caso de los gasolina, y de seis a ocho, para los diésel. La fórmula con la que se determina cuánto tiene que pagar cada conductor consiste en multiplicar el número de emisiones por una cantidad que depende de cada franja y luego restar a ese resultado un importe fijo establecido para cada escalón.

A diferencia de España, en Portugal el único vehículo que no paga el impuesto de matriculación es el vehículo eléctrico. Híbridos e híbridos enchufables sí que están sometidos a esta tasa y, por supuesto, todo el resto de vehículos de combustión interna en función de sus emisiones a partir de la estructuración por tramos. En este sentido, es importante señalar también que en el país vecino el importe se calcula a través de las cilindradas más la distribución en función de las emisiones de CO₂ que provocan, por lo que por cada gramo de CO₂ se abona una cantidad impositiva más alta. Sin embargo, en España esto no existe, ya que tal y como está ahora diseñado el sistema da igual si estás al principio o al final de un tramo, porque pagarás lo mismo. Por ese motivo más del 74% de los vehículos no lo pagan al posicionarse en el primero de los epígrafes actuales.

FIN

Documentación de referencia

ACEA (2019). European Automobile Manufacturers Association Tax Guide 2019. EU member states. https://www.acea.be/uploads/news_documents/ACEA_Tax_Guide_2019.pdf

ECODES y T&E (2019, diciembre). Impulsar la movilidad eléctrica a través de la fiscalidad. <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/ES%20vehicle%20tax%20policy%20briefing%20-%2010%20Dic.%202019.pdf>

T&E (2019, febrero). ¿Cómo puede ayudar la fiscalidad a una movilidad más sostenible? https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2019_02_How_vehicle_taxes_can_accelerate_electric_car_final_ES_0.pdf

Abreviaturas utilizadas:

NEDC: New European Driving Cycle

PHEV: Plug-in Hybrid Electric Vehicle

WLTP: Worldwide Harmonized Light-Duty Vehicles Test Procedure

Más información:

Mónica Vidal (ECODES): monica.vidal@ecodes.org

Carlos Bravo (T&E): carlos.bravo@transportenvironment.org

Nuria Blázquez (Ecologistas en Acción): transporte@ecologistasenaccion.org