

EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE: ¿UN IMPUESTO AMBIENTAL?

Dr. Amadeo Fuenmayor[†]

Universitat de València. Departamento de Economía Aplicada

II Congreso Internacional de Prevención de
Riesgos en los Comportamientos Viales. Salud y Justicia
Valencia, 5, 6 y 7 de Noviembre de 2009

1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo es analizar el vigente Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (en adelante, IEDTMT) a la luz de la política ambiental. Este impuesto fue recientemente reformado, y entró en vigor el 1 de enero de 2008. Uno de los principales objetivos del legislador ha sido el de dotarle de mayor alcance medioambiental. En las próximas páginas trataremos de averiguar si esto se ha producido en realidad, introduciendo también algunas ideas críticas que podrían haberse mejorado.

Uno de los retos que trata de resolver esta reforma es el control de las emisiones de CO₂ procedentes de fuentes móviles (vehículos de transporte, especialmente privados). En general, se puede decir que la política ambiental cuenta con tres grandes instrumentos. En primer lugar, la regulación imperativa (*Command and Control* en la terminología anglosajona) que consiste en la imposición de determinados comportamientos relacionados con la contaminación. Es una técnica que se ha mostrado efectiva en alguna ocasión, como cuando se introdujo la obligación de utilización del catalizador o el uso de la gasolina sin plomo, pero en el caso de las emisiones sólo podría funcionar como un techo. Desde el punto de vista económico no sería eficiente imponer un nivel de emisiones máximo (véase, por ejemplo, Pearce y Turner, 1994). Un techo máximo común para todos los conductores debería ser muy elevado, y los costes derivados de la introducción de tramos más detallados harían inviable este tipo de política. Sólo se conocen experiencias de este tipo para situaciones extremas en áreas urbanas muy contaminadas, como la prohibición de circular en determinados días de la semana en función de la matrícula del vehículo.

El segundo instrumento de la política ambiental está constituido por los permisos de emisión negociables. Son instrumentos especialmente adecuados para fuentes estacionarios, y actualmente están siendo utilizados en el ámbito de la Unión Europea para determinados sectores con un número relativamente bajo de fuentes de emisión (eléctrico, refino, siderurgia, cemento y cal, vidrio y cerámica, y papel) que representan alrededor del 40% de las emisiones. Cada instalación contaminante sólo puede realizar las emisiones que queden cubiertas por los permisos que posea (hasta la fecha se han entregado gratuitamente). Si su nivel de contaminación resulta superior, deberá acudir al mercado para adquirir más permisos. Evidentemente esta técnica puede ser utilizada cuando el número de contaminadores es relativamente pequeño, y cuando se puede verificar que sus emisiones coinciden con sus permisos. Para el tipo de contaminación derivado de la circulación el sistema también parece inviable.

Por último, el tercer instrumento es la fiscalidad ambiental. Se trata de un instrumento especialmente apropiado para el control de las fuentes móviles. Puede utilizarse para el control de las emisiones de los sectores *difusos*, para los que resulta difícil aplicar el sistema de derechos de emisión: sectores del transporte, agrícola y residencial. Los tributos relacionados con el transporte, que pueden ser potencialmente utilizados como instrumentos de control de la contaminación, son los siguientes:

- Impuesto sobre Hidrocarburos: está muy relacionado con las emisiones. Puede ser un instrumento muy efectivo, especialmente si se afectan los ingresos a la política ambiental.
- Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (popularmente conocido como impuesto de circulación): tiene un efecto indeterminado, ya que no está graduado en función de las emisiones.
- Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (popularmente conocido como impuesto de matriculación): puede modificar la demanda de vehículos, decantándola hacia modelos con menores emisiones. Es el objeto de estudio del presente trabajo.

El resto del artículo se desarrolla de la siguiente manera. En la sección 2 se introduce brevemente el planteamiento que se realiza desde el análisis económico para explicar el problema de la contaminación, a través de la categoría de los efectos externos de mercado, y su tratamiento mediante la interiorización de los mismos. La sección 3 se dedica a la descripción de la nueva regulación del IEDMT. Se relata allí la reforma del impuesto, sus principios inspiradores, y se detallan los principales logros y las críticas planteadas. En el apartado 4, el núcleo principal de este trabajo, se trata de dilucidar si la reforma del IEDMT ha tenido el efecto que se espera de cualquier impuesto que denominamos ambiental: la modificación del comportamiento del generador del efecto externo, en este caso del conductor contaminador. Con los datos disponibles, podemos afirmar que el impuesto ha cumplido razonablemente su cometido. Por último, en el apartado 5 se plantean unas reflexiones a modo de conclusiones. En concreto se realiza una valoración crítica de las líneas de reforma en la imposición sobre el transporte, planteadas desde las instituciones europeas y desde el gobierno central.

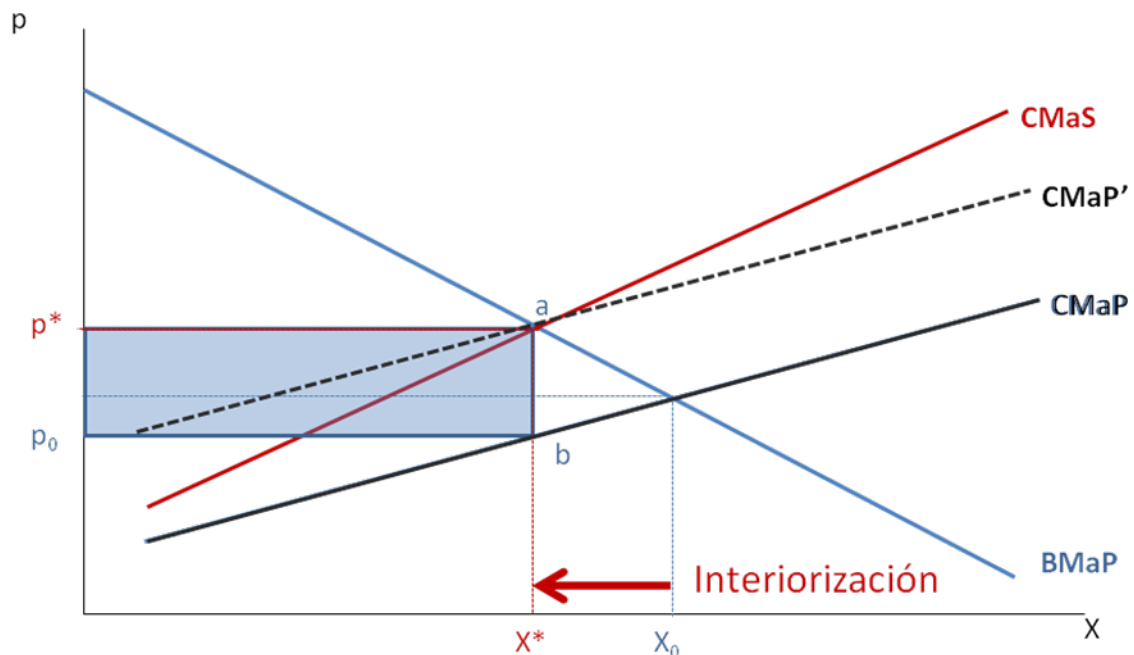
2. LOS EFECTOS EXTERNOS DE MERCADO Y SU INTERIORIZACIÓN A TRAVÉS DE IMPUESTOS

Las políticas descritas en el apartado anterior son las distintas alternativas a disposición del gobierno para la interiorización del efecto externo negativo que supone la contaminación. Cuando hablamos de un efecto externo negativo nos referimos determinadas situaciones en las que un individuo (denominado generador del efecto externo) toma una decisión, pero son otros (receptores del efecto externo) los que sufren las consecuencias de esta decisión. En tanto quien decide sobre una determinada actividad (conducir un coche) no es el mismo que sufre totalmente sus consecuencias negativas (la contaminación), esperamos que el nivel de dicha actividad sea excesivo respecto al nivel óptimo (es decir, respecto al que se hubiera producido si el contaminador sufriera totalmente las consecuencias de su actividad). En el Gráfico 1 se ilustra el concepto de los efectos externos. El eje de *accisas* representa el nivel de producción, o el volumen de una determinada actividad (en nuestro caso, la utilización de un vehículo susceptible de contaminar). El eje de *ordenadas* expresa los costes y beneficios de dicha actividad por unidad. En este entorno, el gráfico muestra cómo

cualquier individuo toma sus decisiones de transporte teniendo en cuenta sus propios costes (CMaP, o curva de costes marginales privados) y sus beneficios (BMaP, o curva de beneficios marginales privados), decidiendo un nivel de actividad X_0 , allí donde sus beneficios marginales coinciden con sus costes marginales. Pero esta actividad genera simultáneamente unos costes externos, en este caso en forma de contaminación, que provoca que los costes totales (los del contaminador, más los que padece el resto de la sociedad) aumenten hasta CMaS (o costes marginales sociales), de manera que para el nivel de actividad X_0 los costes totales (sociales) superan claramente a los beneficios. Quien toma la decisión realizará la actividad hasta el nivel X_0 , teniendo en cuentas *sus propios* costes y beneficios, pero si se tomaran en cuenta *todos* los costes y beneficios, internos y externos, el nivel óptimo de actividad sería X^* .

Desde el punto de vista económico, la vía para tratar de resolver los efectos externos se denomina interiorización. A través de este proceso, tratamos de modificar el comportamiento del generador del efecto externo para que se comporte de manera óptima, es decir, tratamos de que actúe *como si* sufriera la totalidad de los efectos externos negativos de la actividad contaminante. Por eso, en los casos en que aparecen efectos externos negativos relevantes, está justificada la intervención pública, sea a través de la regulación imperativa, los permisos de emisión o la fiscalidad ambiental, entre otros mecanismos de interiorización.

Gráfico 1: Los efectos externos de mercado y la interiorización



Partiendo del Gráfico 1, a través de la interiorización perseguimos que el generador de un efecto externo negativo (el conductor en el caso del automóvil) se comporte como si sufriera todas las consecuencias de su actividad, como si fuera él quien padeciera totalmente los efectos de la contaminación. Y lo hacemos a través de la introducción de un impuesto, que no es sino un coste que se impone al contaminador, como un reflejo del efecto externo negativo que supone dicha actividad contaminante. En el Gráfico 1, se introduciría un impuesto por unidad de producto equivalente a la distancia ab , lo que determinaría una recaudación equivalente al rectángulo p^*poab . Esto provocaría que los costes del generador del efecto externo pasaran de $CMaP$ a $CMaP'$ (la línea discontinua en el gráfico), es decir, la suma de sus propios costes más el impuesto que debe pagar.

Enfrentado a los nuevos costes, el emisor elegirá ahora el nivel de actividad X^* , es decir, el óptimo. Como vemos, la clave del proceso de interiorización de los efectos externos radica en la modificación del comportamiento del generador de dicho efecto. Desde el punto de vista medioambiental, lo que persigue el impuesto es cambiar el comportamiento del sujeto que realiza una actividad contaminante, siendo la recaudación una consecuencia teóricamente colateral. Lo importante en este aspecto es que el impuesto debe estar de alguna manera relacionado con la actividad del generador del efecto externo. Un impuesto que se establezca con carácter general, se contamine o no, no puede denominarse ambiental, ya que no persigue que se cambie la actividad contaminante.

3. LA NUEVA REGULACIÓN DEL IEDMT

Las normas que regulan el IEDMT están recogidas en los artículos 65 al 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, según redacción dada por la D.A. 8ª de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y por la D.A. 62ª de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008. El proceso de elaboración de la reforma ha sido un tanto atropellado, como describe detalladamente Escobar (2008). La nueva regulación del impuesto entró en vigor el 1 de enero de 2008.

Los objetivos expresos de la Reforma, tal y como fueron recogidos en la primera redacción de la D.A. 8ª de la Ley 34/2007, fueron los siguientes:

Los tipos de gravamen se establecerán en función de las emisiones de CO₂ por kilómetro recorrido.

- a) El tipo para los vehículos menos emisores será cero.
- b) El tipo para los vehículos más emisores será superior al tipo más alto vigente el 30 de junio de 2007.
- c) Las motos acuáticas y los quads tendrán el tipo más alto de los considerados.

Como vemos, detrás de los dos primeros objetivos subyace una intención claramente ambiental: el impuesto pretende establecerse en función de las emisiones contaminantes, premiando con un tipo cero a los vehículos más ecológicos, y castigando con un tipo de gravamen superior al de la regulación anterior a los vehículos con mayores emisiones. Por otro lado, a estos objetivos explícitos cabría añadir el objetivo implícito de la neutralidad recaudatoria, en el sentido de que la recaudación derivada del nuevo impuesto debería ser equivalente a la obtenida por el antiguo impuesto, menos la pérdida de recaudación derivada del desaparecido plan PREVER. “Este principio deriva, entre otros, del principio de lealtad institucional, que habría hecho necesario, en caso contrario, contar con el acuerdo de las Comunidades Autónomas, al encontrarse cedida a las mismas, en un 100%, la recaudación obtenida por este impuesto” (Cornejo, 2008: 17).

Sin embargo, los primeros resultados derivados del impuesto permiten dudar de que se haya cumplido con este objetivo implícito de neutralidad impositiva. La Tabla 1 muestra la recaudación por este impuesto antes y después de la reforma. Si comparamos la Cuota a ingresar derivada del nuevo impuesto con el dato correspondiente a los años anteriores (cuota menos deducción por plan PREVER), se observa claramente que ha habido una fuerte reducción en la recaudación. Uno podría pensar que esta caída en los

ingresos fiscales ha respondido principalmente a los problemas derivados de la crisis económica, que ha supuesto sin duda una caída en la compra de vehículos. Sin embargo, si comparamos la recaudación media por vehículo (cociente entre la cuota a ingresar y el número de vehículos) también observamos una fuerte caída. En efecto, en 2006 y 2007 la cuota media por vehículo se situó en 1.222€ y 1.316€, respectivamente. Sin embargo, en 2008 esta cuota media descendió hasta 1.004€ (reducción de un 23,7% en el impuesto recaudado por vehículo), caída que se hizo más pronunciada en 2009, situándose en 840€ (una caída adicional del 16,3%).

Tabla 1: Recaudación derivada del IEDMT

Año	Cuota IEDMT	Deducción PREVER	Cuota a ingresar	Var. (%)	Nº de Vehículos	Cuota media	Var. (%)
2006	2.037.509	183.960	1.853.549	-	1.516.271	1.222	-
2007	2.066.649	133.196	1.933.453	4,3%	1.469.416	1.316	7,7%
2008	1.077.554	-	1.077.554	-44,3%	1.073.675	1.004	-23,7%
2009*			451.434	-	539.470	840	-16,3%

Los datos de Cuota IEDMT, Deducción PREVER (desaparecido en 2008) y Cuota a ingresar se proporcionan en miles de euros. Los datos de Cuota media en euros.
* Año incompleto (enero-agosto). Sólo es válido a efectos comparativos el dato de cuota media.

Fuente: Agencia Tributaria

Sin embargo, son otros aspectos de la reforma los que nos interesan más, aparte del aparente incumplimiento de la neutralidad recaudatoria. Pero previamente hay que señalar que este impuesto, como muchos otros, se calcula como el producto entre la base imponible y el tipo impositivo. El resultado de esta operación se denomina cuota impositiva. Como veremos a continuación, las novedades más aplaudidas del impuesto se han establecido respecto al tipo impositivo, mientras que la mayor parte de las críticas de la reforma han recaído en la forma de diseño de la base imponible.

El IEDMT: principales logros

Sin duda, la mayor novedad derivada de la nueva regulación del IEDMT es la configuración del tipo de gravamen, como se pone de manifiesto en la Tabla 2.

Tabla 2: Tipos impositivos del IEDMT antes y después de la reforma

Hasta 31-12-2007		
	7%	12%
Gasolina	Hasta 1.600 cc.	Más de 1.600 cc.
Diesel	Hasta 2.000 cc.	Más de 2.000 cc.
Desde 01-01-2008		

Tipo impositivo	Exento	4,75%	9,75%	14,75%	12%
Emissiones: gr. CO ₂ /km	Menos de 120	121-160	161-200	Más de 200	Resto

Hasta el año 2007 el tipo de gravamen del impuesto se fijaba en función de la cilindrada del vehículo. El tipo reducido de gravamen se aplicaba a los vehículos de hasta 1.600 cc., si eran de motor de gasolina, o 2.000 cc. en el caso de diesel. Para cilindradas superiores el tipo impositivo pasaba a ser del 12%. La reforma del impuesto pretende, sin embargo, relacionar directamente el gravamen con la magnitud que se pretende controlar: las emisiones de CO₂ por kilómetro recorrido. Así se establecen cuatro tipos impositivos, desde el tipo cero hasta el 14,75%, en función de las *emisiones oficiales¹ de CO₂*. Partiendo de esta escala de tipos impositivos, cada Comunidad Autónoma tiene la capacidad normativa de modificar los tipos impositivos, pudiendo incrementarlos hasta un 15% (art. 51 Ley 22/2009, de 18 de diciembre). El tipo impositivo del 14,75% se aplica también a determinados casos concretos (emisiones no acreditadas siendo exigible, autocaravanas, vehículos tipo quad y motos náuticas), mientras que el tipo del 12% tiene un carácter residual (vehículos que no tienen asignado otro tipo, embarcaciones y buques de recreo; aviones, avionetas y demás aeronaves).

El IEDMT: principales críticas

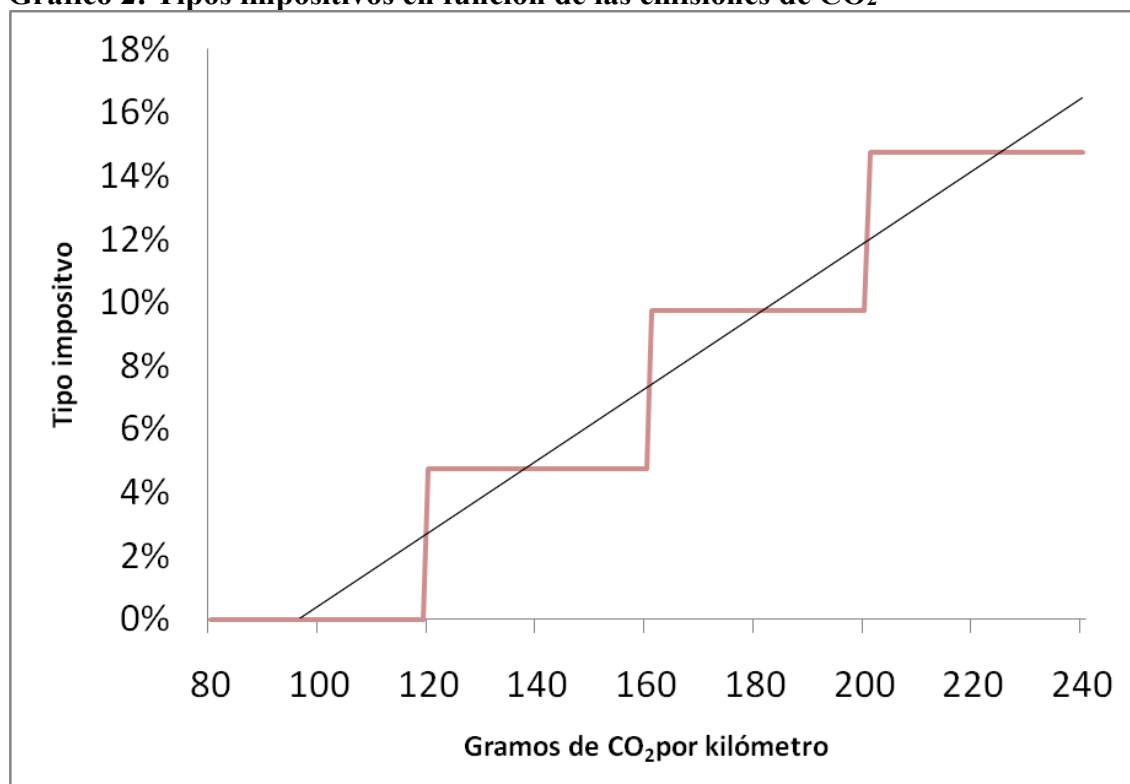
La primera crítica que se realiza a la nueva regulación del impuesto tiene que ver precisamente con la reestructuración del tipo de gravamen. A este respecto, hay que destacar que la configuración de los tipos, por tramos de emisiones, va a generar discontinuidades. Si el fabricante consigue que un vehículo genere exactamente unas emisiones de 120 gr. CO₂/km., estará exento del impuesto. Pero si sus emisiones fueran de 121 gramos, pasará a pagar un 4,75%, es decir 475 € por un coche pequeño de 10.000 €. Y este tipo del 4,75% continuará invariable si el vehículo genera unas emisiones de 160 gr. En este sentido sería menos distorsionador haber establecido un tipo de gravamen directamente dependiente de las emisiones, como se muestra en el Gráfico 2.

La línea roja, en forma de escalera, representa la configuración de los tipos impositivos derivada de la reforma. Cada vez que cambiamos de escalón se produce una discontinuidad que puede dar lugar a agravios comparativos. Y dentro de cada escalón el tipo impositivo es el mismo, aunque el nivel de contaminación entre un extremo y otro del escalón difiere entre un 25% (de 160 a 200 gr. de CO₂/km) y más de un 30% (diferencia entre 120 y 160 gr. de CO₂/km). La línea negra, sin embargo, representa un ejemplo de una escala de gravamen continua, en la que los tipos se calcularían según la siguiente fórmula:

$$\text{Tipo impositivo} = -0,1275 + \text{Emisiones} \times 0,00125$$

¹ Las emisiones oficiales son las que se realizan de acuerdo con alguna norma jurídica. Dichas emisiones se acreditan a través de un certificado expedido por el fabricante, excepto en el caso de que conste en la tarjeta de inspección técnica. Véase Escobar (2008).

Gráfico 2: Tipos impositivos en función de las emisiones de CO₂



De acuerdo con esta fórmula, cada vehículo tendrá un tipo impositivo distinto en función de sus emisiones. Los dos vehículos del ejemplo anterior, con emisiones de 120 y 121 gr. CO₂/km, tendrían ahora tipos de gravamen muy similares, del 2,25% y del 2,38% respectivamente. Sin embargo, el vehículo de 160 gr. CO₂/km tendría un tipo del 7,25%, muy superior a los anteriores. De esta manera se graduaría mucho mejor el gravamen a la principal característica que se quiere reflejar: la capacidad potencial de contaminación de cada vehículo.

Obviamente la escala de tipos de gravamen propuesta está diseñada para ser atractiva gráficamente. Pero si dispusiéramos de datos más detallados podríamos diseñar una escala de gravamen, por ejemplo, neutral en recaudación respecto de la escala propuesta por el legislador, dados el volumen y composición actual de las ventas.

La segunda crítica que se ha realizado a la reforma del IEDMT tiene que ver con el diseño de la base imponible, magnitud que multiplicada por el tipo de gravamen nos proporcionará la cuota impositiva. En el IEDMT la base imponible es *ad valorem*. El art. 69 de la Ley 38/1992 define la base imponible como: “el importe que con ocasión de la adquisición del medio de transporte se haya determinado como base imponible a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido, de un impuesto equivalente o, a falta de ambos, por el importe total de la contraprestación satisfecha por el adquirente”. Es decir, el tipo de gravamen se aplicará sobre el valor del vehículo, lo cual puede general situaciones incongruentes como que un vehículo de diseño antiguo, contaminante y barato, puede pagar un impuesto inferior que un vehículo nuevo, poco contaminante pero caro. O que parte del IEDMT se puede deber al confort o la seguridad, características que incrementan el precio del vehículo. Resulta paradójico que instalar un sistema ABS o *airbags* en el vehículo suponga un mayor impuesto de matriculación.

Según Escobar (2008) se trata de un impuesto “mixto” dependiente de su carácter medioambiental, pero graduado también en función de la capacidad económica. Sin embargo, si resulta difícil que los impuestos cumplan una función, resulta descabellado que puedan cumplir simultáneamente funciones contradictorias. En este sentido, la reforma del IEDMT podría haber dotado de carácter medioambiental también a la base imponible, de manera que la base estuviera constituida por las emisiones, los gramos de CO₂ por kilómetro recorrido, y no con el precio del vehículo. De nuevo se podría haber diseñado para ser neutral en términos de recaudación.

4. EFECTOS DEL CAMBIO EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL NÚMERO DE MATRICULACIONES

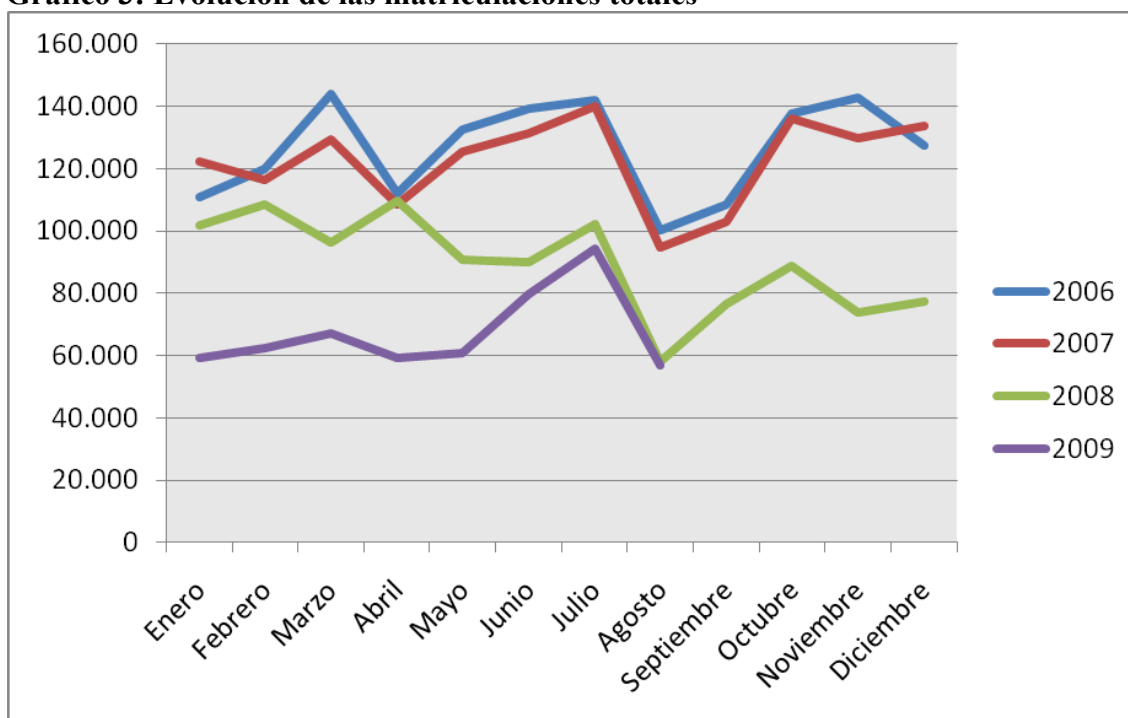
Una de las cuestiones más interesantes en los impuestos con carácter medioambiental es el efecto que pueden tener sobre el comportamiento de los agentes. Como hemos comentado, el primer objetivo de estos impuestos, además del recaudatorio, es conseguir que cambie el comportamiento del contaminador. En este caso concreto, se persigue influir en las decisiones de compra de los consumidores, de manera que sus adquisiciones se decanten hacia vehículos menos contaminantes. En otras palabras, el impuesto persigue el objetivo de interiorización del efecto externo negativo de la contaminación, en el sentido apuntado en el apartado segundo de este trabajo.

Esperamos, por tanto, que si la reforma impositiva ha sido correctamente diseñada, se produzca un cambio en la composición de las adquisiciones de vehículos, de manera que aumente la proporción de los vehículos menos contaminantes exentos del impuesto (hasta 120 gr.CO₂/km), y disminuyan las adquisiciones de los automóviles más contaminantes.

Sin embargo, la comparación no resulta sencilla. Hay que elegir cuidadosamente qué datos utilizamos, previos y posteriores a la reforma, para que reflejen el efecto del cambio impositivo y no otros factores. Evidentemente, lo más adecuado habría sido la comparación entre los años completos. Pero desafortunadamente, el año 2008 no ha sido un ejercicio estable, ya que en él claramente se adivinan los efectos de la crisis económica. Desechado el año completo, debemos comparar los mismos meses de cada año, porque el efecto estacional en la venta de vehículos es muy importante. No podemos comparar, por ejemplo, el mes de diciembre de 2007 con el mes de enero de 2008. Como se puede comprobar en el Gráfico 3 las matriculaciones suelen presentar picos en los meses de marzo, julio y noviembre coincidiendo con las fechas previas a las vacaciones de Semana Santa, verano y la campaña de cierre del ejercicio. Por otro lado, sería deseable evitar distorsiones provocadas por el efecto anuncio de la reforma. El cambio de los tipos de gravamen provocó que a finales de 2007 se disparasen las ventas de vehículos muy contaminantes (especialmente todoterrenos) para eludir el incremento impositivo previsto. Por el contrario, se presume que las decisiones de adquisición de vehículos con bajas emisiones se pospusieron durante los últimos meses de 2007 a la espera de que la reforma del IEDMT fuera efectiva. Algunos compradores esperaron a la entrada en vigor de la ley para aprovechar la rebaja impositiva. Por último, tampoco podemos avanzar demasiado en las cifras del año 2008, ya que la crisis económica puede introducir distorsiones importantes en las decisiones de compra de automóviles. A este respecto, cabe decir que las primeras noticias de las crisis en el

sector datan de abril de 2008 (Faconauto, 2008). En el Gráfico 3 también se observa cómo a partir del mes de abril de 2008 las ventas de vehículos se separan claramente de los niveles de ejercicios anteriores.

Gráfico 3: Evolución de las matriculaciones totales



Todas estas consideraciones, y el hecho de que no dispongamos de series homogéneas más largas (con matriculaciones por volumen de emisiones) nos llevaron a decidir como base de la comparación los meses de enero y febrero de 2007, y sus homólogos de 2008. Los datos correspondientes aparecen en la Tabla 3.

Tabla 3: Matriculaciones de vehículos por niveles de emisiones

	Emisiones: gramos CO ₂ /km.								
	Menos de 120		121-160		161-200		Más de 200		
Tipo impositivo	Exento		4,75%		9,75%		14,75%		Total
Matriculaciones ene/feb 2007	28.936	12%	135.906	57%	51.735	22%	20.291	9%	236.868
Matriculaciones ene/feb 2008	40.075	18%	131.781	59%	40.059	18%	10.614	5%	222.529

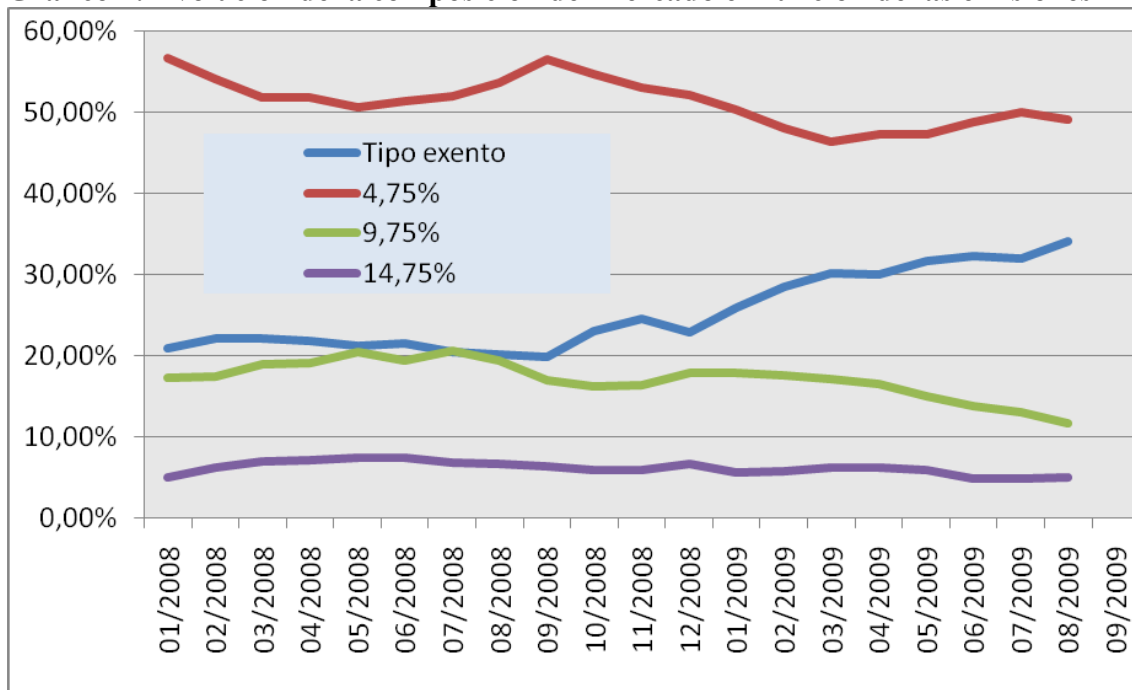
Fuente: Faconauto

Como puede apreciarse en la tabla, las decisiones de compra de automóviles sufrieron un cambio sustancial como consecuencia de la reforma del IEDMT. En un entorno donde se produjo una pequeña reducción de las ventas totales (un 6%), las compras de automóviles más limpios (emisiones inferiores a 120 gramos de CO₂/km.) se dispararon entre 2007 y 2008, aumentando más de un 38%. El siguiente escalón permanece más o

menos estable, ya que cae un 3%, algo menos que el total del mercado. Sin embargo, son los escalones correspondientes a los coches más contaminantes, que reciben tipos de gravamen superiores (en el caso de los de más de 200 gramos de CO₂/km. con un tipo superior al del impuesto anterior), los que claramente experimentan mayores caídas: más de un 22% los automóviles con emisiones entre 120 y 160 gramos de CO₂/km., y más de un 47% los vehículos con un tipo de gravamen del 14,75%. A la vista de estos datos, parece indudable que la reforma del impuesto ha tenido el efecto deseado: ha desanimado las compras de vehículo muy contaminantes, derivando el mercado hacia los automóviles medioambientalmente más limpios.

Estos resultados habría que ponderarlos por los dos problemas apuntados antes. En primer lugar, el efecto anuncio: es posible que se hayan adelantado las compras de vehículos con elevadas emisiones y se hayan retrasado hasta el inicio de 2008 las de vehículos exentos, lo que significaría que las cifras de 2008 no responden exclusivamente al cambio legislativo. Esto lo podemos contrastar con el Gráfico 4, que recoge la participación de cada segmento del mercado en el total de las ventas. Aquí se pone de manifiesto cómo las tendencias apuntadas en la Tabla 3 se ven corroboradas en períodos posteriores. La participación del mercado de los vehículos exentos sigue aumentando, y la de los vehículos más contaminantes experimenta una ligera reducción. Cabe aún pensar si la propia crisis económica ha impuesto su lógica a través de cambios en los comportamientos: si los ciudadanos han respondido a la crisis decantándose por vehículos más baratos, tanto en su adquisición como en su mantenimiento. Esta hipótesis no podemos contrastarla, pero pensamos que puede ser responsable de parte de este movimiento. En cualquier caso, es indudable que los patrones de consumo han cambiado

Gráfico 4: Evolución de la composición del mercado en función de las emisiones



Sean cuales sean las causas del cambio en los patrones de consumo, lo cierto es que ello ha tenido importantes consecuencias. En primer lugar, se ha producido una clara reducción de las emisiones medias de CO₂. Las emisiones medias en 2008 se situaron

en 150 gr. de CO₂/km., un 4,2% inferiores a las del ejercicio anterior. En agosto de 2009 las emisiones se situaron en 142 gr. de CO₂/km , lo que supone una caída adicional de más del 3%. El objetivo voluntario para el bienio 2008-2009 estaba situado en 140 gr. de CO₂/km, y en 120 gr. de CO₂/km para 2012. Sin duda el cambio en el comportamiento del consumidor ha contribuido a estas reducciones. En segundo lugar, se ha producido una ligera reducción en la potencia de los vehículos, ocasionada por el esfuerzo de los fabricantes en reducir las emisiones de sus vehículos para ajustarlos a los diferentes tipos de gravamen, y sobre todo porque el consumidor elude la compra de vehículos potentes y contaminantes. Por último, se ha producido un aumento en la eficiencia energética: según Faconauto (2008), la eficiencia energética aumentó un 2,8% en los cuatro primeros meses de 2008, llegando hasta los 17,5 km. recorridos por litro de combustible.

5. LÍNEAS DE REFORMA EN LA IMPOSICIÓN DEL TRANSPORTE POR AUTOMÓVIL

A pesar de los aparentes buenos resultados de la reforma del IEDMT, el futuro de dicho impuesto no está ni mucho menos claro. Las intenciones de la Unión Europea (Consejo, 2005) parece que pasan por la desaparición gradual del impuesto de matriculación durante un periodo transitorio de entre 5 y 10 años. Se implantaría un sistema de reembolso del impuesto de matriculación aplicable a los automóviles de turismo matriculados en un Estado miembro, que se exporten o trasladen posteriormente con carácter permanente a otro Estado miembro. Paralelamente, se pretende la introducción, en la base imponible de los impuestos anuales de circulación, de un componente basado en las emisiones de CO₂. El secretario de Estado de Hacienda, Carlos Ocaña, manifestó una opinión similar respecto al impuesto de circulación (Cinco Días, 2009).

Desde el punto de vista de la regulación pública esta política no nos parece acertada, si es que se quiere dotar a la imposición sobre el automóvil de verdadero carácter medioambiental. Como comentábamos al principio de este trabajo, la imposición sobre el automóvil descansa en tres grandes impuestos: el Impuesto sobre Hidrocarburos, el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM, o impuesto de circulación), y el IEDMT (o impuesto de matriculación). El Impuesto sobre Hidrocarburos y el IEDMT pueden incorporar un importante contenido medioambiental, pero no es tan fácil que el IVTM incorpore este cometido.

El Impuesto sobre Hidrocarburos es un tributo específico (es decir, su base imponible está constituida por el volumen en litros de combustible) y es adicional a la imposición del IVA (que se establece en función del precio de venta del combustible). En cualquier caso, el importe del impuesto depende del consumo de combustible, de manera que actúa como un desincentivador automático de las emisiones. El impuesto es una señal que actúa en el día a día, desincentivando el consumo de combustible, sea porque se utiliza mucho el vehículo, sea porque éste resulta especialmente contaminante.

Por otro lado, el IEDMT es una señal que actúa en el momento de la adquisición de la “máquina de contaminar”. Tal y como está configurado actualmente, desincentiva los motores más contaminantes y premia con una exención impositiva las adquisiciones de vehículos menos contaminantes. De hecho, a partir de las críticas planteadas en el

apartado 2 de este trabajo, aún se podría perfeccionar este contenido ambiental del impuesto, de manera que los consumidores tendiesen a adquirir máquinas más limpias.

Sin embargo, el IVTM no incorpora ninguno de los dos incentivos mencionados. Se trata de un impuesto municipal que se carga con carácter anual. Es cierto que en su configuración se puede tomar en consideración las emisiones potenciales del vehículo. Pero aunque así sea el impuesto no afectará a ninguna de las decisiones mencionadas anteriormente, que son decisivas para la contaminación. No influye en la eficiencia de la máquina de contaminar, puesto que cuando se devenga el impuesto, año tras año, ésta ya ha sido adquirida. Y tampoco influye en el comportamiento diario del conductor, puesto que el IVTM se devenga independientemente del uso que se haga del vehículo. La imposición debe emitir señales en los puntos apropiados. Y en el caso del automóvil hay dos decisiones sobre las que cabe incidir: la compra del vehículo, y el uso diario del mismo. Dotar de contenido medioambiental la tenencia del vehículo resultará poco efectivo, ya que se establece en un punto en el que no es posible la modificación del comportamiento del conductor.

Por ello la política planteada no nos parece adecuada si de verdad queremos utilizar la imposición como un instrumento de política ambiental. Desde este punto de vista, el tributo que no tiene en principio capacidad ambiental es el IVTM. Ahora bien, pueden ser otras consideraciones las que determinen la propuesta de las autoridades europeas: la dificultad de armonización de los impuestos de matriculación entre los Estados Miembros, que puede introducir obstáculos a la libre competencia. Por otro lado, la eliminación del IVTM sería poco visible para el consumidor, y obligaría a sustituir esta reducción en los recursos de las arcas municipales por otras figuras. Pero eliminar el IEDMT, con la configuración actual supondría un retroceso en la lucha contra el cambio climático.

REFERENCIAS

Carbajo Vasco, D. (2010). Cambio climático y tributos: Una reflexión general. *Crónica Tributaria. Boletín de Actualidad*, (3), 3-10.

Cinco Días. (2009, 25 de octubre). Los coches que más contaminan pagarán más impuestos de circulación. *CincoDías.Com*.

Consejo Unión Europea (2005). Propuesta de Directiva del Consejo, de 5 de julio de 2005, sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo. COM (2005) 261 final.

Cornejo Pérez, A. (2008). La reestructuración del impuesto especial sobre determinados medios de transporte en el contexto de la implantación de una fiscalidad verde por el Estado. *Revista de Contabilidad y Tributación*, 29(302), 3-30.

Durán, J. M., & de Gispert, C. (2005). *La fiscalidad ambiental de la energía*. Barcelona: Fundación Gas Natural.

Escobar Lasala, J. J. (2008). Novedades en el impuesto de matriculación. *Carta Tributaria. Monografías*, (7), 3-14.

Faconauto (2008, 11 de junio). Las ventas de vehículos más contaminantes se desploman un 44% con el nuevo Impuesto Verde. *Boletín Faconauto*.

Pearce, D. W., & Turner, R. K. (1994). *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente* [Economics of Natural Resources and the Environment]. Madrid: Celeste Ediciones.