

Una nota sobre los efectos de la aplicación del tramo autonómico del IVMH sobre los precios de los carburantes

Santiago Álvarez García*

Marta Jorge García-Inés**

Desiderio Romero Jordán***

1. El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMH)

En el marco del sistema de financiación de comunidades autónomas (CC.AA.) de régimen común vigente desde 2002 se creó una nueva figura en el sistema fiscal español, el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMH). Este tributo, de naturaleza indirecta, recae sobre el consumo de determinados hidrocarburos gravando, en fase única, las ventas minoristas de carburantes para automoción (gasolina, gasóleo, fueloleo, queroseno), ciertos aditivos aplicables a dichos productos y los combustibles —destinados fundamentalmente a calefacción.

Se trata de un impuesto que presenta dos rasgos destacables. Por una parte, nace como un impuesto estatal que va a ser cedido de forma automática a las CC.AA., teniendo éstas capacidad normativa para fijar un tramo del tipo de gravamen dentro de unos intervalos establecidos en la ley¹. De esta forma, el tipo impositivo va a estar formado por un tramo estatal y otro autonómico, cuyas cuantías y límites han sido objeto de modificación repetidamente desde la creación del impuesto (tal y como se recoge en el cuadro 1). En este sentido, la última reforma se ha producido

en el año 2005, dentro del paquete de medidas aprobadas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la mejora de la financiación de la sanidad, y consistió en un incremento del tipo de gravamen autonómico máximo de 2,4 a 4,8 céntimos de euro por litro. Por otro lado, se trata de un tributo cuya recaudación se encuentra afectada a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria y, en su caso, de los derivados de actuaciones ambientales. Esta circunstancia es la más controvertida del tributo por dos motivos. Primero, porque la afectación constituye en sí misma un hecho atípico en el sistema fiscal español. Y, en segundo lugar, porque no existe una conexión directa entre el gasto que se pretende financiar (fundamentalmente el sanitario) y el objeto de gravamen del impuesto, el consumo de carburantes.

Desde la implantación del IVMH hasta el momento actual solamente seis CC.AA. han hecho uso de su capacidad normativa para aplicar el tramo autonómico del mismo, como se puede observar en el cuadro 2. Estas comunidades han sido Madrid, desde el año 2002; Asturias, que lo implantó en 2003; Galicia y Cataluña, ambas en 2004 y, por último, la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha, en 2006. No obstante, existen diversos factores que llevan a pensar que, en los próximos años, otras autonomías sigan este camino. En primer lugar, porque la subida de tipos impositivos en los tributos indirectos —Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Tributos sobre el Juego e IVMH— constituye la principal vía de corresponsabilidad fiscal que han utilizado hasta el momento las CC.AA. de régimen común, entre las alternativas que les ofrece el modelo de financiación actualmente vigente² (Jorge y Álvarez, 2006). En segundo lugar y en relación directa

* Universidad de Oviedo. Dirección de contacto: Departamento de Economía. Avda. del Cristo s.n., 33006. Oviedo; e-mail: santiag@uniovi.es.

** Universidad de León.

*** Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

¹ Así se establece en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

² En el ámbito de los impuestos directos, por el contrario, las medidas adoptadas han ido por la vía de reducir la carga tributaria de todos o algunos grupos de contribuyentes.

Cuadro 1

**IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS MINORISTAS
DE DETERMINADOS HIDROCARBUROS:
TIPOS DE GRAVAMEN**

Tipo de gravamen	Gasolina, gasóleo de uso general y queroseno (céntimos de euro por litro)
Estatual en 2005	2,4
Autonómico en 2002	0 a 1,0
Autonómico en 2003	0 a 1,7
Autonómico en 2004	0 a 2,4
Autonómico en 2005	0 a 2,4
Autonómico en 2006	0 a 4,8

Fuente: Artículo 44, Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

con el argumento anterior, se encuentra la necesidad que tienen las haciendas autonómicas de financiar los gastos crecientes derivados de la cesión de las competencias en materia sanitaria (Borraz y Pou, 2005). La desaparición, a partir del ejercicio 2005, de la denominada "garantía sanitaria" incentivará sin duda la búsqueda de recursos adicionales con los que compensar la pérdida de esta transferencia estatal. Por último, es necesario señalar que España

es actualmente uno de los estados miembros con un menor nivel de fiscalidad sobre los carburantes (Romero y Sanz, 2006), por lo que las haciendas autonómicas disponen de cierto margen de maniobra para aumentar los impuestos sobre los mismos.

2. Efectos de la aplicación del tramo autonómico del IVMH sobre los precios de los carburantes

Uno de los aspectos más controvertidos que se derivan de la aplicación de este impuesto por parte de las haciendas autonómicas es el de los posibles efectos que se pueden producir sobre los precios de venta al consumidor final de los carburantes. El hecho de que nos encontremos en presencia de un escenario de fiscalidad diferenciada entre CC.AA. plantea la posibilidad de que se generen problemas de competencia fiscal o, al menos, fenómenos de consumo transfronterizo, en la medida en que existan divergencias importantes en los precios entre comunidades limítrofes. Obviamente, la magnitud de estos problemas dependerá de la incidencia del impuesto en el precio final del producto. En este sentido, en la literatura económica, se ha concluido que el gravamen sobre los carburantes recae principalmente sobre los consumidores, como resultado fundamentalmente de la reducida elasticidad-precio de la demanda de este bien. Sin embargo, existen otros factores que determinan la repercusión real del impuesto, como son las condi-

Cuadro 2

COMUNIDADES QUE HAN APLICADO EL TRAMO AUTONÓMICO DEL IVMH

CC.AA.	Legislación	Fecha entrada en vigor	Cuantía (cent. €/ litro)
Madrid	Ley 7/2002, de 25 de julio ¹	Agosto 2002	1,0 ²
Asturias	Ley 6/2003, de 30 de diciembre ³	Enero 2004	2,0
Galicia	Ley 9/2003, de 23 de diciembre ⁴	Enero 2004	1,2
Cataluña	Ley 7/2004, de 16 de julio ⁵	Agosto 2004	2,4
Castilla-La Mancha	Ley 16/2005, de 29 de diciembre ⁶	Enero 2006	2,4
Comunidad Valenciana	Ley 11/2005 de 9 de diciembre ⁷	Enero 2006	1,2

Fuente: Elaboración propia.

Notas:

¹ Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 7/2002, de 25 de julio, por la que regula el tipo de gravamen autonómico del IVMH en la Comunidad de Madrid.

² En 2003 se incrementó a 1,7.

³ Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales.

⁴ Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia, 9/2003, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas.

⁵ Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña, 7/2004, de 16 de julio, de Medidas Fiscales y Administrativas.

⁶ Ley 16/2005, de 29 de diciembre del Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente y del tipo autonómico del IVMH.

⁷ Ley 11/2005, de 9 de diciembre, pro la que se modifica la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Restantes Tributos Cedidos, en relación con el establecimiento de los tipos de gravamen autonómicos del IVMH.

Cuadro 3

**EVOLUCIÓN DEL PRECIO MEDIO DEL GASÓLEO SEGÚN LA APLICACIÓN DEL TRAMO AUTONÓMICO DEL IVMH
(Céntimo de €/ litro)**

CC.AA.	1/1/2002-31/07/2002	1/08/2002-31/12/2003	1/01/2003-31/12/2004	1/08/2004-31/05/2005
CC.AA. que no han aplicado el tramo autonómico*	69,147	70,121	71,930	82,356
Madrid		71,882	73,939	84,275
Asturias			73,645	83,799
Galicia			72,993	83,315
Cataluña				84,563

Fuente: Ministerio de Industria (2002-2005).

* Variables según el período de tiempo analizado. Es necesario recordar que Canarias, Ceuta y Melilla están excluidas del ámbito de aplicación del tributo.

ciones de oferta, la estructura del mercado, o la discriminación de precios entre consumidores (Alm *et al.*, 2005).

A partir de esta situación, en este trabajo pretendemos analizar en qué medida la aplicación del tramo autonómico del IVMH se ha traducido en un incremento del precio de venta de los carburantes. Es decir, si el impuesto es trasladado o no a los consumidores. Para ello, hemos analizado sus efectos sobre uno de los productos gravados, el gasóleo de automoción.

El precio final de este producto se puede determinar de acuerdo con la siguiente expresión:

$$p = (1 + t_{VA}) (p_{a.i.} + t_{IH} + t_{IVMHE} + t_{IVMHA}) \quad [1]$$

donde p es el precio de venta al público, $p_{a.i.}$ es el precio de producción antes de impuestos, t_{VA} es el Impuesto sobre el Valor Añadido, t_{IH} es el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, t_{IVMHE} es el tramo estatal del IVMH y t_{IVMHA} es el tramo autonómico del IVMH. El precio antes de impuestos está a su vez formado por el coste del crudo importado, el margen de refino imputado, el coste de financiación para el mantenimiento de las existencias de seguridad, el coste del transporte primario, el coste del transporte capilar y el beneficio de las Estaciones de servicio (AEAT, 2003). En este trabajo se adopta el supuesto de que el precio antes de impuestos no varía entre comunidades³. En consecuencia,

³ Este supuesto puede calificarse de "fuerte" pues conlleva que, por ejemplo, los costes logísticos o el número de puntos de venta asociados a las grandes superficies no son una fuente de variabilidad en los precios del gasóleo entre CC.AA. Sin embargo, la indisponibilidad de datos lo ha hecho necesario.

la heterogeneidad de los precios entre autonomías, si existe, ha de responder al tramo autonómico del IVMH, en tanto que los demás componentes fiscales son iguales para todas las regiones españolas.

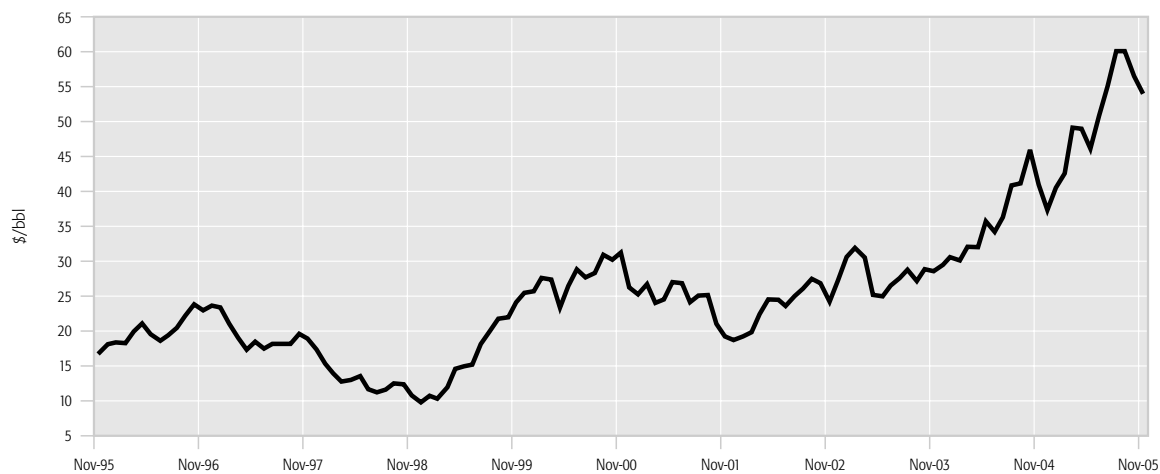
En el cuadro 3 se presenta la evolución del precio del gasóleo de automoción en el período 2002-2005, considerando de forma separada a las CC.AA. que han implantado el tramo autonómico del IVMH. A tal efecto, hemos dividido este período en varias etapas, que coinciden con la fecha de aplicación del gravamen en las distintas comunidades. A partir de la información contenida en este cuadro se pueden realizar dos consideraciones importantes. Por una parte, el precio del gasóleo ha sufrido un crecimiento gradual en los últimos años en todas las autonomías. Este incremento ha sido consecuencia fundamentalmente del aumento del precio del crudo en este período (véase, gráfico 1). Por otro lado, las comunidades que han ejercido su potestad tributaria aplicando el tramo autonómico del IVMH registran un precio de este bien superior al resto de autonomías.

Esta última afirmación se refuerza si consideramos la variación del precio medio del gasóleo en las comunidades donde se ha establecido el tramo autonómico del IVMH antes y después de la aplicación del mismo, tal y como podemos apreciar en el cuadro 4.

Como previamente se afirmó, el crecimiento del precio del gasóleo es debido, en gran medida, a la evolución del precio del crudo previamente citada. Para eliminar la influencia de este hecho, se ha comparado el precio del bien en las CC.AA. donde se ha introducido el impuesto en el mes en el que se estableció y en el anterior.

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DEL CRUDO IMPORTADO ENTRE 1995-2005



Fuente: IEA (2006).

Cuadro 4

**PRECIO MEDIO DEL GASÓLEO ANTES Y DESPUÉS DEL TRAMO AUTONÓMICO DEL IVMH 2002-2005
(Céntimo de €/ litro)**

Madrid		Asturias		Galicia		Cataluña	
Sin tramo	Con tramo	Sin tramo	Con tramo	Sin tramo	Con tramo	Sin tramo	Con tramo
69.220	75.746	69.882	79.427	69.933	78.871	70.179	84.565

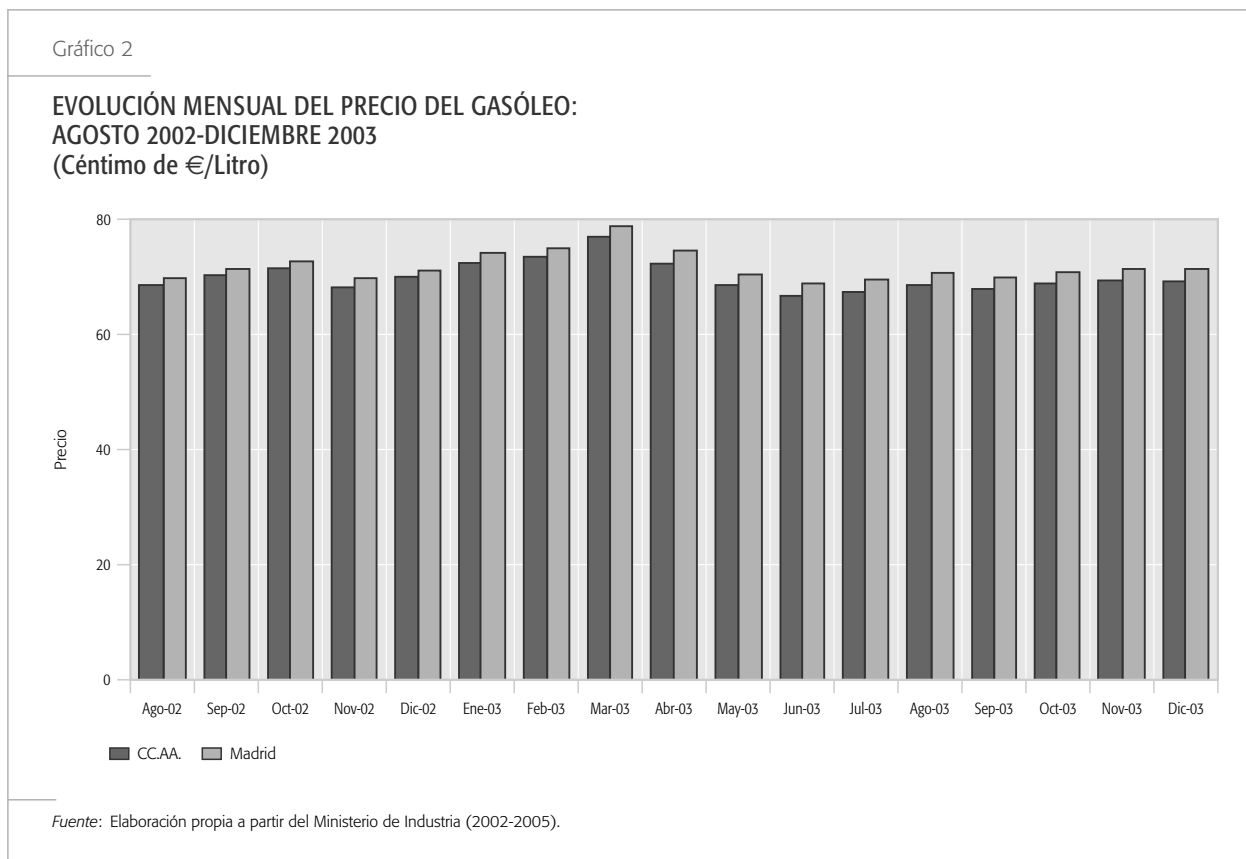
Fuente: Ministerio de Industria (2002-2005).

Cuadro 5

**PRECIO MEDIO DEL GASÓLEO EN EL MES DE IMPLEMENTACIÓN DEL TRAMO AUTONÓMICO DEL IVMH Y EL ANTERIOR 2002-2005
(Céntimo de €/ litro)**

Madrid			Asturias			Galicia			Cataluña		
07/2002	08/2002	Δ (porcentaje)	12/2003	01/2004	Δ (porcentaje)	12/2003	01/2004	\bullet (porcentaje)	07/2004	08/2004	\bullet (porcentaje)
68,314	69,844	2,2	69,462	71,016	2,2	69,301	70,350	1,5	75,062	80,203	6,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Industria (2002-2005).



A partir de los datos contenidos en el cuadro 5, se puede afirmar que la aplicación del impuesto ha supuesto en todas las autonomías un incremento del precio final del gasóleo. De hecho, existe una relación directa entre la cuantía del tramo autonómico del IVMH y el precio del bien energético. Así, en Asturias donde la cuantía del impuesto fue de 2 céntimos de euro por litro, el crecimiento de los precios fue del 2,2 por 100, mientras que en Galicia donde el gravamen fue de 1,7 céntimos de euro por litro el aumento del precio fue del 1,5 por 100. Asimismo, Cataluña que aplicó 2,4 céntimos de euros por litro, es la autonomía donde los precios sufrieron un mayor incremento (6,8 por 100)⁴.

Por último, en los gráficos 2 a 4 se refleja la evolución mensual del precio del gasóleo desde agosto 2002 hasta julio 2005, considerando distintos períodos según la implementación del tramo autonómico del IVMH por las CC.AA. Podemos confirmar que en cada una de las etapas analizadas el precio del carburante es superior siempre en aquellas autonomías donde se ha apli-

cado el tipo autonómico de este gravamen que en las demás.

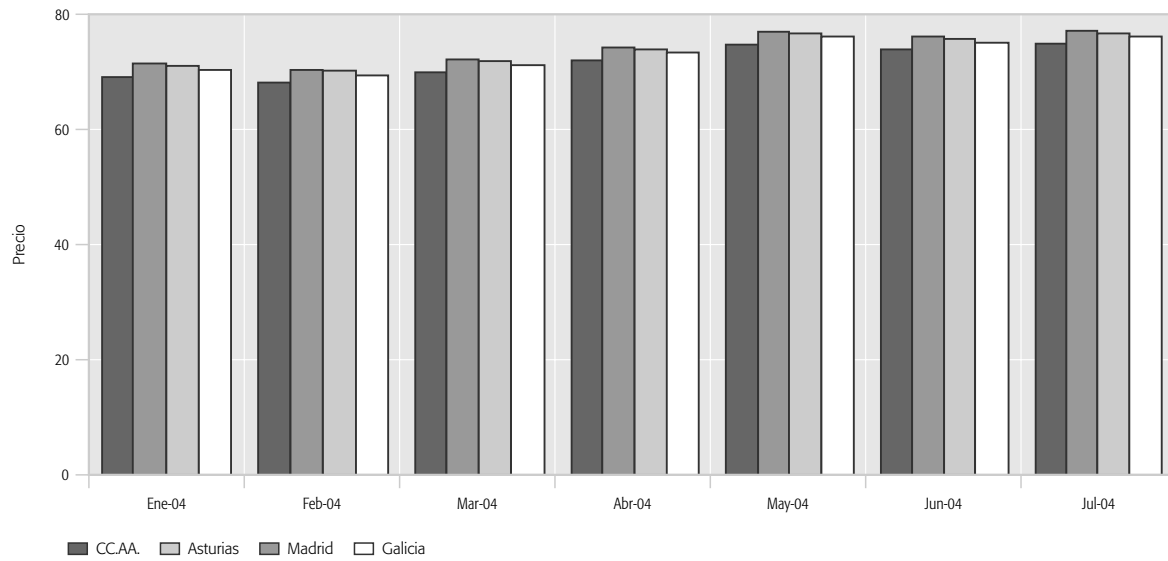
3. Conclusiones

En conclusión, podemos afirmar que, la aplicación del tramo autonómico del IVMH por varias CC.AA., en el período transcurrido desde la creación de este gravamen hasta el presente, se ha traducido en un crecimiento del precio de los carburantes en estas regiones. Esta circunstancia obliga a reflexionar sobre diversas cuestiones. En primer lugar, se constata que son los consumidores los que soportan fundamentalmente el ejercicio de esta potestad tributaria. En segundo lugar, si sólo algunas autonomías implementan este tipo de gravamen puede producirse un fenómeno de consumos transfronterizos entre comunidades. En tercer lugar, el ejercicio de la responsabilidad fiscal en estos términos puede contribuir a la generación de procesos inflacionistas dado el elevado peso de los carburantes en la cesta de bienes que sirven de cálculo para el IPC (INE, 2006). En cuarto lugar, esta medida fiscal puede dar lugar a la reducción de las emisiones de CO₂ derivadas de la combustión de carburantes, y en consecuencia, contribuir al cumplimiento del

⁴ Esta afirmación ha de ser interpretada con cautela pues, como se observa en la tabla 1, el precio del crudo ha oscilado a distinto ritmo entre los años 2002-2005. Además, no podemos olvidar el efecto superposición derivado del IVA.

Gráfico 3

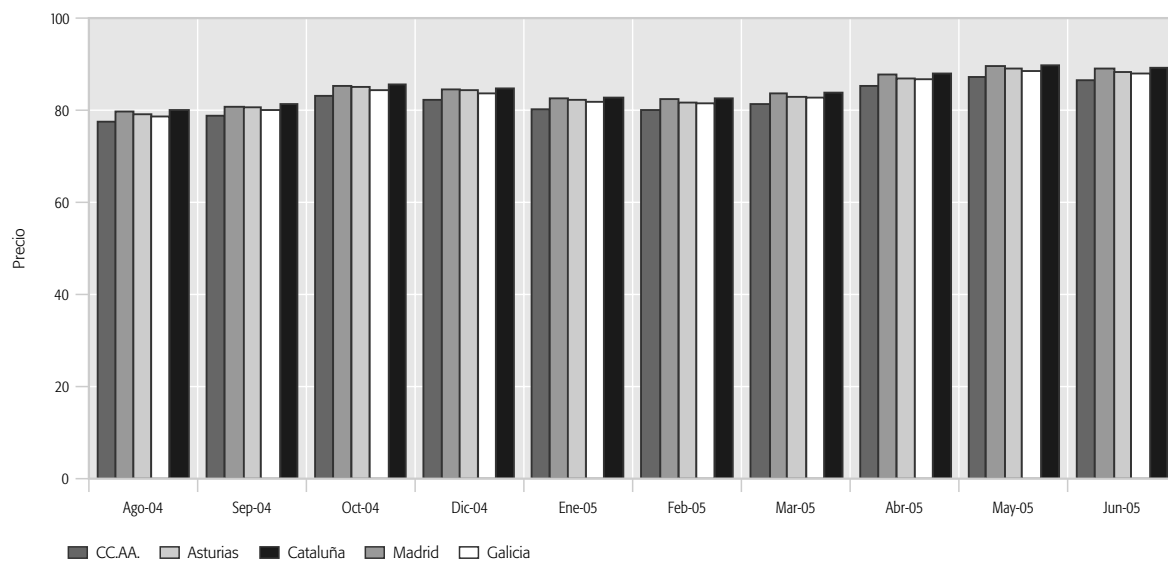
**EVOLUCIÓN MENSUAL DEL PRECIO DEL GASÓLEO:
ENERO 2004-JULIO 2004**
(Céntimo de €/Litro)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Industria (2004-2005).

Gráfico 4

**EVOLUCIÓN MENSUAL DEL PRECIO DEL GASÓLEO:
AGOSTO 2004-JUNIO 2005**
(Céntimo de €/Litro)



Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Industria (2005).

protocolo de Kyoto. No obstante, este efecto dependerá de la elasticidad-precio de la demanda de carburantes (Romero *et al.*, 2006). Finalmente, en el contexto europeo de armonización de los impuestos que gravan el consumo de hidrocarburos, el aumento de su tributación es una de las asignaturas pendientes de la política fiscal española, en el sentido de que nuestro país destaca por ser uno de los estados miembros de la Unión Europea con un menor gravamen sobre los carburantes de automoción (Comisión Europea, 2005), por lo que la generalización de la aplicación del IVMH puede complementar a los demás impuestos estatales que recaen sobre estos productos.

Bibliografía

Agencia Estatal de la Administración Tributaria (2003): *Impuestos Especiales, Estudio relativo a 2002*, Madrid.

- ALM, J.; SENNOGA, E. y SKIDMORE, M. (2005): *Perfect Competition, Spatial competition, and Tax Incidence in the Retail Gasoline Market*, Working Paper 05-09, University of Wisconsin, Whitewater.
- BORRAZ, S. y POU, V. (2005): "Razones para una reforma de la financiación del gasto sanitario", *Cuadernos de Información Económica*, 188, págs. 51-61.
- Comisión Europea (2005): *Excise duty tables, part II-Energy products and electricity*, Bruselas.
- Ministerio de Industria (2002-2005): *Estadísticas de evolución de los precios de los carburantes*, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadística (2006): *Índices de precios al Consumo*, Madrid (<http://www.ine.es/daco/ipc.htm>).
- JORGE, M. y ÁLVAREZ, S. (2006): "Un análisis de la política tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común", *Crónica Tributaria*, 121, págs. 29-56.
- ROMERO, D. y SANZ, J. F. (2006): "Una panorámica de la fiscalidad de los hidrocarburos en el contexto de la Unión Europea", *Cuadernos de Información Económica*, 191, marzo/abril, págs. 109-113.
- ROMERO, D.; ÁLVAREZ, S. y JORGE, M. (2006): *Explorando la demanda de carburantes de los hogares españoles: un análisis de sensibilidad*, Papel de Trabajo 18-06, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.