

LOS IMPUESTOS ESPECIALES SOBRE EL AUTOMÓVIL Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

I. INTRODUCCIÓN

DESDE una perspectiva económica, la industria del automóvil constituye un sector estratégico en la economía española. En el conjunto de la oferta productiva, supone el 5 por 100 del PIB, genera un volumen significativo de empleos directos e indirectos (8 por 100 del total) y representa más de la cuarta parte de las ventas españolas en el exterior, además de su fuerte incidencia en la regulación de la demanda efectiva y de otros aspectos de seguridad relacionados con la renovación del parque automovilístico.

La importancia del sector y la incidencia de las importaciones de vehículos matriculados en el mercado español en los últimos años hacen necesario tener en cuenta los aspectos fiscales que afectan de forma directa (matriculaciones) e indirecta (combustibles) al automóvil, especialmente si se plantea la posibilidad de ceder estos impuestos a las comunidades autónomas en el marco de la próxima revisión del modelo de financiación autonómica. Con este objetivo, se revisan a continuación los principales aspectos tributarios relacionados con el sector.

II. LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR Y LA FISCALIDAD DEL AUTOMÓVIL

Los datos de la producción de automóviles en España convierten a nuestro país en uno de los de mayor presencia del sector en la Unión Europea. El número de fabricantes, la implantación territorial de las fábricas actualmente existentes, el número

de empleos directos (75.274), las unidades de producción anual (2,85 millones de vehículos fabricados en 1999) y el volumen de facturación (superior a los 6,2 billones de pesetas ese mismo año) así lo ponen de manifiesto, como se refleja en el cuadro nº 1.

De acuerdo con los últimos datos disponibles, la producción de vehículos en España ha ascendido en 2000 a más de 3 millones de unidades, con un aumento sobre el año anterior del 6,33 por 100, incremento que asciende al 7,14 por 100 en el caso de los turismos y al 8,44 por 100 en los vehículos todo terreno. Las exportaciones, que representan casi el 82,5 por 100 de las unidades producidas, han aumentado el 8,23 por 100, siendo mayor el incremento en el caso de los turismos (8,53 por 100). La buena marcha del sector en términos de producción y exportación no se traduce, sin embargo, en la evolución de las matriculaciones efectuadas. Así, en el caso de los turismos, han caído un 1,8 por 100 en el conjunto del año respecto a 1999, rompiendo la tendencia creciente de los últimos ejercicios. Como puede observarse en el cuadro número 2, la disminución en el número de turismos matriculados ha sido especialmente intensa en el último trimestre del año, en contraste con la evolución experimentada en los primeros meses.

La Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (ANFAC) planteó recientemente un decálogo con las principales peticiones para el sector del automóvil recogido en el documento *La industria de la automoción española en el 2000*. En materia fiscal, reivindicaba la equiparación de la fiscalidad por

la compra de vehículos respecto a los principales países productores europeos, el rechazo de cualquier transferencia de los impuestos especiales relacionados con la automoción a las comunidades autónomas que implique un riesgo de ruptura de la unidad de mercado, y una política más decidida de renovación del parque automovilístico con una mayor flexibilidad y aumento del Programa PREVER existente.

De acuerdo con estos planteamientos, se reivindica la supresión del impuesto para «equiparar» la fiscalidad existente en España a la de otros países europeos. Así, ANFAC considera que la fiscalidad indirecta media que recae sobre la adquisición de un vehículo en España resulta actualmente de un 24,5 por 100, frente a un 20,6 por 100 de media en los principales países consumidores (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Suecia, y Reino Unido) y un 18,5 por 100 en los países fabricantes más significativos (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), con un esfuerzo fiscal que prácticamente duplica el existente en esos países (índice de 196, frente a una media de 100).

Ante la posibilidad de incorporar los impuestos especiales a la financiación autonómica, ANFAC (2001) considera que si esto se produce «el efecto sería fuertemente negativo para el sector, ya que significaría una seria fractura del mercado nacional, especialmente dañina cuando se tiende a la armonización fiscal europea y cuando el sector trata de estandarizar sus productos y sus estrategias comerciales, dentro de una visión global de los mercados. Además, en el caso del Impuesto Especial de matriculación esta transferencia supondría un grave riesgo de consolidación y permanencia de una figura impositiva obsoleta, al faltar una visión global que relacione la fiscalidad con la inversión y el empleo sectoriales, así como con la situación en otros países competidores». Esta visión tan crítica respecto al impuesto se completa con una deman-

CUADRO N° 1

FABRICACIÓN DE AUTOMÓVILES EN ESPAÑA EN 1999

FABRICANTE	FÁBRICAS	PRODUCTO	EMPLEADOS	PRODUCCIÓN (unidades)	FACTURACIÓN (millones pesetas)
Citroën	Vigo	Turismos	8.040	350.371	742.266
Ford	Almusafes	Turismos	7.498	342.047	700.432
Iveco-Pegaso	Madrid	V. industrial	3.402	39.066	222.224
Mercedes	Vitoria	V. industrial	4.601	84.055	407.645
Nissan	Barcelona y Ávila	T. terreno, turismo y v.i.	3.974	96.338	244.654
Opel	Figueroelas	Turismos	8.727	464.096	774.520
Peugeot	Madrid	Turismos	4.028	130.954	489.530
Renault	Valladolid, Palencia y Sevilla	Turismos	12.764	527.203	1.195.478
Renault V. Indust	Madrid	V. industrial	948	5.753	101.341
Seat	Barcelona y Martorell	Turismos	14.317	486.303	968.862
Suzuki-Santana	Linares	T. terreno	1.666	34.355	65.249
Volkswagen	Landaben	Turismos	5.309	291.848	317.990
Total			75.274	2.852.389	6.230.191

Fuente: ANFAC (2000b).

da de flexibilización y aumento del descuento fiscal del Plan PREVER, que tiene una incidencia determinante en la capacidad de recaudación neta del impuesto.

La posición crítica del sector ante el impuesto que grava la matriculación de los vehículos en España ha conseguido modificar la estructura de tipos impositivos del impuesto en el pasado y revisar las condiciones de las ayudas a la renovación del parque automovilista, aunque se mantiene su configuración originaria. Ésta se basaba en las implicaciones del proceso de armonización del IVA emprendido a partir de la creación del mercado interior, que supuso la desaparición del denominado tipo incrementado al que eran gravados, entre otros, determinados medios de transporte, quedando éstos sometidos, a partir del 1 de enero de 1993, al tipo impositivo normal. Esta modificación normativa supuso la reducción del tipo impositivo aplicable desde el 28 por 100 al 16 por 100 actual del Impuesto sobre el Valor Añadido. Con el objetivo de mantener la presión fiscal sobre los medios de transporte anteriormente gravados por el tipo incrementado del IVA, se estableció este nuevo impuesto, cuyo hecho im-

nible viene determinado, entre otros, por la primera matriculación definitiva en España de vehículos automóviles nuevos o usados, accionados a motor para circular por vías y terrenos públicos con una serie de excepciones.

La base imponible (art.69 LIE) se determina de distinta forma según el medio de transporte sea nuevo o usado. Así, en los nuevos la base imponible está constituida por el importe que, con ocasión de la adquisición, se haya determinado como base imponible a efectos del IVA o por el importe total de la contraprestación satisfecha por el adquirente. En los medios de transporte usados la base imponible está constituida por el valor de mercado en la fecha de devengo del impuesto, según las «tablas de valoración de medios de transporte usados» aprobadas por el Ministerio de Hacienda a efectos de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones. El tipo de gravamen aplicable responde a distintos porcentajes, siendo el general del 12 por 100 y del 7 por 100 para vehículos automóviles de turismo de cilindrada inferior a 1.600 cc, si son de gasolina o de 2.000 cc, si

son vehículos diesel. El impuesto se ve afectado por una deducción de la cuota de hasta 80.000 pts. cuando se cumplen una serie de requisitos de baja definitiva de vehículos usados con una antigüedad igual o superior a 10 años en una fecha previa a la matriculación de vehículos nuevos, derivada de la puesta en práctica del Plan PREVER (1).

La gestión del impuesto resulta relativamente sencilla, ya que se basa en la autoliquidación coincidente con la primera matriculación de los medios de transporte gravados en España. Igualmente, la determinación de la base imponible, al coincidir con las técnicas de valoración del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los impuestos que gravan las transmisiones patrimoniales intervivos o *mortis causa*, simplifica la gestión del impuesto. Desde una perspectiva territorial, la existencia de una normativa reguladora diferencial en el caso de los territorios históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra y la atribución del rendimiento en el ámbito territorial de Canarias, Ceuta y Melilla, permite contar con alternativas ya experimentadas en la posible cesión del impuesto al resto de las comunidades autónomas.

CUADRO Nº 2

PRODUCCIÓN, EXPORTACIÓN Y MATRICULACIÓN DE VEHÍCULOS EN ESPAÑA

	UNIDADES		PORCENTAJE 2000/1999
	2000	1999	
PRODUCCIÓN			
Turismos	2.366.359	2.208.708	7,14
Todo terreno	79.062	72.909	8,44
Vehículos industriales	587.453	570.772	2,92
Total	3.032.874	2.852.389	6,33
EXPORTACIÓN			
Turismos	1.949.691	1.796.510	8,53
Todo terreno	52.343	45.517	15,00
Vehículos industriales	499.586	469.375	6,44
Total	2.501.620	2.311.402	8,23
MATRICULACIONES			
Turismos	1.380.884	1.406.246	-1,80
Todo terreno	87.948	93.851	-6,29
V. comerciales y furgones	202.864	208.002	-2,47
MATRICULACIONES TURISMOS			
Enero	95.880	82.247	16,58
Febrero	121.615	108.175	12,42
Marzo	146.916	148.330	-0,95
Abril	123.568	113.106	9,25
Mayo	127.230	123.534	2,99
Junio	144.968	146.819	-1,26
Julio	150.691	160.737	-6,25
Agosto	84.708	82.910	2,17
Septiembre	85.637	89.780	-4,61
Octubre	99.635	112.676	-11,57
Noviembre	104.055	115.778	-10,13
Diciembre	95.981	122.154	-21,43

Fuente: ANFAC (2000a y b).

El Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte ha experimentado en los últimos años una capacidad recaudatoria creciente, aunque en 2000 se ha desacelerado fuertemente su crecimiento (del 27 por 100 en 1999 al 4,9 por 100 en 2000). Esta evolución se basaba, por un lado, en el incremento en el número de matriculaciones de vehículos previsto (4 por 100) y, sobre todo, en la elevación del tipo efectivo derivado del desplazamiento del consumo hacia vehículos de mayor cilindrada. Para 2001, la Ley de Presupuestos Generales del Estado prevé un crecimiento de la recaudación del 4,2 por 100, como resultado de un menor incremento en

las matriculaciones de turismos y de una nueva elevación del tipo efectivo.

La importancia de los beneficios fiscales asociados al impuesto es muy relevante, alcanzando en 2001 una previsión de 169.900 millones de pesetas, lo que representa el 80,8 por 100 de la recaudación estimada para el mismo en el presente ejercicio fiscal, que asciende a 210.300 millones. De este conjunto de gastos fiscales, 41.804 millones de pts. se corresponden con las exenciones recogidas en el impuesto: 109.095 millones de pts. corresponden a los tipos impositivos reducidos y los 19.001 millones de pts. restantes al Plan PREVER.

Desde su implantación, en 1993, este impuesto ha tenido una trayectoria recaudatoria creciente por el buen comportamiento experimentado en los tres últimos ejercicios liquidados sobre los que se dispone de datos completos, ya que en 1995 y 1996 la recaudación experimentó una importante caída respecto a los dos primeros ejercicios. Los factores que afectan a la variación de la recaudación del impuesto son los siguientes:

— Las variaciones de tipos impositivos.

— La variación de las bases imponibles correspondientes a los medios matriculados.

— La variación en las deducciones que en la cuota íntegra se efectúan como consecuencia de los beneficios fiscales en vigor en cada uno de los períodos comparados.

— La variación en el número de medios de transporte matriculados.

— La variación de la estructura de los medios de transportes que han sido matriculados.

Teniendo en cuenta estos factores, y de acuerdo con la información recogida por la AEAT de una cesta anual de 1.000 vehículos matriculados representativa de la estructura de los medios de transporte matriculados, se puede observar el siguiente comportamiento:

- Los tipos impositivos sufrieron dos reducciones consecutivas en 1995 y 1996 que afectaron a la recaudación obtenida. En el primer año, como consecuencia de la rebaja, con carácter general, en un punto en los tipos impositivos para compensar el incremento en la misma cuantía del tipo normal del IVA. En 1996 el descenso de los tipos impositivos fue mucho más acusado, al aplicarse un tipo reducido a los automóviles de baja cilindrada. Posteriormente no ha habido variación en los tipos impositivos, al margen del incremento en el aplicable a los jeeps desde el 1 de enero de 1997,

y que sólo representan el 5 por 100 del conjunto de matriculaciones.

- La variación en los precios de venta de los automóviles tiene como consecuencia la paralela variación de las bases imponibles. El aumento de los precios medios de los automóviles de la versión básica gama-modelo ha sido muy moderado en los últimos años (2,86 por 100 en 1997 y 1,82 por 100 en 1998).

Las causas del comportamiento en la recaudación del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte se centran fundamentalmente en la matriculación de vehículos. Así, en 1999 el incremento respecto al año anterior por este concepto ha sido del 18,06 por 100, superior al ya elevado porcentaje del año anterior (16,71 por 100). Dada la estabilidad existente en los tipos impositivos en los últimos años, el resto del incremento interanual en la recaudación se explica por el comportamiento de la estructura de la demanda que, en 1999, ha presentado un impacto global positivo equivalente al 7,82 por 100, frente a una incidencia del 2,89 por 100 en el año anterior. Este efecto positivo se ha conseguido gracias al crecimiento de la base imponible (6,81 por 100) por el incremento del precio medio de los vehículos vendidos, que ha compensado el efecto negativo sobre la recaudación de los cambios en la estructura de las ventas. La evolución de las deducciones ha tenido un efecto

positivo sobre la recaudación. En definitiva, el crecimiento del número de vehículos matriculados y, en menor medida, el incremento de los precios medios de éstos explica el buen comportamiento de la recaudación conseguida por este impuesto.

A medio plazo, sólo la ralentización de las ventas de vehículos nuevos, por efecto de un cambio en el ciclo económico expansivo, puede alterar sustancialmente la buena marcha del impuesto. No obstante, hay que considerar los efectos sobre la recaudación de la fuerte renovación del parque automovilístico realizada en los últimos años y su incidencia en las matriculaciones de vehículos nuevos cuando los existentes tienen una antigüedad reducida. También hay que considerar la posible extensión de un mercado de vehículos seminuevos con menor antigüedad, que puede incidir negativamente en el número de matriculaciones nuevas, así como la moderación en la evolución de la base imponible media del impuesto como consecuencia del posible efecto de una mayor competitividad internacional sobre los precios de venta de los vehículos.

Actualmente, la distribución territorial del impuesto, al margen de la recaudación correspondiente a Canarias, Ceuta y Melilla y las dos comunidades forales –País Vasco y Navarra– que lo tienen concertado, está

muy concentrada en cuatro comunidades autónomas: Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana, que absorben conjuntamente 107.534 millones de pts. en 1998, lo que representa más del 71 por 100 de los 151.274 millones de pesetas de recaudación territorializada.

En los dos últimos años para los que se dispone de información desagregada, el crecimiento de la recaudación territorializada ha aumentado de forma significativa, aunque el análisis por comunidades autónomas presenta diferencias que, en algunos casos, resultan muy acentuadas. Así, si en 1997 el incremento medio para las 14 comunidades consideradas fue del 11,72 por 100, el aumento de la recaudación fue muy superior en Murcia (18,9 por 100) o, aunque en menor medida, en la Comunidad Valenciana (13,10 por 100) y en Cataluña (13,08 por 100). Por el contrario, en cinco comunidades el crecimiento de la recaudación se ha situado en niveles muy reducidos, como es el caso de Asturias (3,91 por 100), Extremadura (6,66 por 100), Aragón (7,18 por 100), Galicia (8,91 por 100) y Castilla y León (8,94 por 100). En 1998, con un incremento medio del 20,15 por 100, las diferencias regionales siguen siendo significativas, oscilando entre el mayor aumento recaudatorio en la Comunidad de Madrid (24,92 por 100) y la menor tasa de Galicia (8,42 por 100).

CUADRO Nº 3

EXPLICACIÓN VARIACIÓN RECAUDACIÓN SOBRE EL AÑO ANTERIOR

	1999	1998	1997	1996
TIPOS IMPOSITIVOS.....	0,00	0,00	0,00	-24,80
MATRICULACIÓN	18,06	16,71	12,37	10,75
ESTRUCTURA DEMANDA	7,82	2,89	-0,59	
Estructura	-0,01	-3,35	-0,12	4,14
Base imponible	6,81	7,99	4,82	1,98
Deducciones	0,96	-1,41	-5,13	5,26
Porcentaje automóviles/total.....	0,00	0,00	0,09	-0,05
TOTAL	27,30	20,08	11,70	-6,94

Fuente: AEAT (2000 y 2001).

CUADRO Nº 4

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Millones de pesetas y porcentaje)

	1995	1996	1997	1998	Porcentaje 96/95	Porcentaje 97/96	Porcentaje 98/97
Andalucía.....	16.526	16.351	18.437	22.391	-1,06	12,76	21,45
Aragón.....	3.546	3.439	3.686	4.311	-3,02	7,18	16,96
Asturias.....	2.721	2.481	2.578	3.136	-8,82	3,91	21,64
Baleares.....	3.407	3.268	3.662	4.438	-4,08	12,06	21,19
Cantabria.....	1.580	1.417	1.582	1.856	-10,32	11,64	17,32
Castilla y León.....	6.037	6.218	6.774	7.875	3,00	8,94	16,25
Castilla-La Mancha.....	3.894	3.642	4.094	4.826	-6,47	12,41	17,88
Cataluña.....	25.849	23.581	26.665	32.154	-8,77	13,08	20,59
Comunidad Valenciana.....	14.897	13.822	15.633	18.681	-7,22	13,10	19,50
Extremadura.....	1.868	1.757	1.874	2.276	-5,94	6,66	21,45
Galicia.....	10.262	7.972	8.682	9.413	-22,32	8,91	8,42
Madrid.....	25.573	24.664	27.463	34.308	-3,55	11,35	24,92
Murcia.....	3.217	3.201	3.806	4.511	-0,50	18,90	18,52
La Rioja.....	861	882	971	1.098	2,44	10,09	13,08
TOTAL.....	120.238	112.695	125.907	151.1274	-6,27	11,72	20,15

Fuente: CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2000).

CUADRO Nº 5

EVOLUCIÓN DE LAS MATRICULACIONES Y PARQUE AUTOMOVILÍSTICO

	MATRICULACIONES			PARQUE			MAT/PARQUE	
	1998	1997	Porcentaje 1998/97	1998	1997	Porcentaje 1998/97	1998	1997
Andalucía.....	179.898	151.037	19,11	2.415.766	2.295.239	5,25	7,45	6,58
Aragón.....	30.412	25.996	16,99	427.545	411.135	3,99	7,11	6,32
Asturias.....	25.719	22.522	14,20	379.876	369.200	2,89	6,77	6,10
Baleares.....	53.788	50.297	6,94	490.630	462.330	6,12	10,96	10,88
Cantabria.....	15.309	12.420	23,26	192.006	182.601	5,15	7,97	6,80
Castilla y León.....	57.357	48.401	18,50	900.698	864.055	4,24	6,37	5,60
Castilla-La Mancha.....	32.998	27.192	21,35	576.539	551.227	4,59	5,72	4,93
Cataluña.....	230.304	192.629	19,56	2.672.297	2.556.864	4,51	8,62	7,53
Comunidad Valenciana.....	142.686	118.179	20,74	1.705.076	1.617.206	5,43	8,37	7,31
Extremadura.....	16.400	13.904	17,95	349.573	334.976	4,36	4,69	4,15
Galicia.....	72.848	63.300	15,08	1.064.207	1.020.170	4,32	6,85	6,20
Madrid.....	239.406	200.276	19,54	2.545.258	2.416.590	5,32	9,41	8,29
Murcia.....	33.982	28.339	19,91	439.605	415.776	5,73	7,73	6,82
La Rioja.....	6.999	6.099	14,76	94.057	89.886	4,64	7,44	6,79
TOTAL.....	1.138.106	960.591	18,48	14.253.133	13.587.255	4,90	7,98	7,07

Fuente: DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO (2000).

CUADRO Nº 6

**DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RECAUDACIÓN
CONSOLIDADA EN 1999**
(Millones de pesetas y porcentaje)

	FACTOR	REC. IMPUTADA
Andalucía.....	13,60	29.063
Aragón.....	2,56	5.472
Asturias.....	1,82	3.883
Baleares.....	2,61	5.567
Canarias.....	3,62	7.745
Cantabria.....	1,14	2.427
Castilla y León.....	4,57	9.766
Castilla-La Mancha.....	2,98	6.359
Cataluña.....	18,97	40.543
Comunidad Valenciana.....	11,03	23.561
Extremadura.....	1,45	3.090
Galicia.....	5,16	11.021
Madrid.....	20,77	44.393
Murcia.....	2,73	5.824
Navarra.....	1,57	3.347
País Vasco.....	4,78	10.217
La Rioja.....	0,66	1.409
TOTAL.....	100,00	213.686

Fuente: AEAT (2001).

impuesto en el País Vasco, similar al convenido con Navarra, y la cesión de la recaudación a Canarias con tipos impositivos diferenciados plantea distintas alternativas. Así, una posible articulación de la utilización de este impuesto en la financiación autonómica sería a través de una participación territorializada de las comunidades autónomas en su recaudación. Su principal ventaja vendría derivada de la no alteración de la normativa y de la gestión centralizada del impuesto, manteniendo el control de éste a través del registro en las jefaturas provinciales de Tráfico. Además se atenderían las peticiones del sector de mantener una estructura única, con las excepciones señaladas, en el diseño y gestión del impuesto. El reparto de la recaudación obtenida centralizadamente se podría articular a través de variables de consumo (matriculación) mediante cuotas estables revisables cuando se actualicen las variables del conjunto del sistema. Las cantidades obtenidas por cada comunidad autónoma se actualizarían de acuerdo con la evolución de la recaudación real global, con lo que se evitaría la alta variabilidad en la recaudación de cada región, que puede resultar importante a tenor de los datos más recientes. En este caso, no se plantearía la cesión del impuesto y, en consecuencia, no se obtendrían las ventajas asociadas a una gestión descentralizada derivadas de la corresponsabilidad fiscal. Dadas las características del impuesto, con bases fiscales fácilmente controlables y transparentes, un registro provincial con características comunes en todo el territorio nacional y una recaudación territorializada directamente relacionada con el consumo (matriculación), las ventajas de esta alternativa se circunscriben a evitar la variabilidad territorial de la recaudación, igualmente existente, por otro lado, en otros impuestos ya cedidos. De hecho, teniendo en cuenta su estructura, el impuesto resulta técnicamente más fácil de territorializar que otros ya cedidos.

Esta evolución diferenciada en la recaudación del impuesto se traslada igualmente, aunque en menor medida, al comportamiento regional del número de matriculaciones realizadas de automóviles, variable proxy de la evolución de la base imponible. Así, en 1998 el incremento medio del número de automóviles matriculados ha sido del 18,48 por 100, mientras en Cantabria ha resultado mucho mayor (23,26 por 100) que en Baleares (6,94 por 100), manteniendo entre ambas las mayores diferencias regionales. Esto ha supuesto una renovación y aumento del parque automovilístico, que, en términos globales, se sitúa en el 4,9 por 100, incrementándose en mayor medida precisamente en Baleares (6,12 por 100), por las escasas bajas producidas a lo largo del año, frente a un comportamiento mucho más moderado en Asturias (2,89 por 100) y Aragón (3,99 por 100).

También el número de matriculaciones en relación con el parque de

vehículos es muy desigual desde una perspectiva territorial, destacando en los dos años analizados el mayor porcentaje de Baleares (10,96 por 100 y 10,88 por 100 en 1998 y 1997 respectivamente), frente al comportamiento más moderado de Extremadura (4,69 por 100 y 4,15 por 100).

Si tenemos en cuenta los cálculos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, los índices de imputación regional resultantes para 1999 presentan una distribución más homogénea por comunidades autónomas, tal como se recoge en el cuadro nº 6.

Dadas las características expuestas respecto a la configuración y gestión del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte, su cesión a las comunidades autónomas no plantea grandes problemas, pudiendo articularse a través de distintas formas. La experiencia, en este caso, de la concertación de este

Alternativamente, se podría plantear sin dificultades destacables la cesión del impuesto a las comunidades autónomas y, en su caso, la gestión del mismo a través del traspaso de las competencias administrativas con efectos fiscales de los registros de las jefaturas de Tráfico. Los puntos de conexión están claramente delimitados y la territorialización provincial ya está resuelta, siendo inmediata la atribución de la recaudación por regiones. La gestión descentralizada no tendría que implicar ningún problema de coordinación general a través de la información contenida en los registros informáticos y, en todo caso, debería venir unida a la consideración sobre el traspaso generalizado de las competencias en materia de tráfico y seguridad vial que, en algunos aspectos, ya ha sido realizado. Dadas las características del impuesto, no cabe esperar ninguna ganancia recaudatoria atribuible a la gestión descentralizada o a las labores de inspección y gestión y, desde el punto de vista regional, las posibles ganancias financieras derivadas del traspaso estarían relacionadas con el crecimiento diferencial de la recaudación en algunos territorios motivado por el mayor ritmo de aumento en el consumo (matriculación) de vehículos respecto a otros índices de referencia en la financiación autonómica (ITAE, PIB), como podría ocurrir también en el caso de articularse a través de una participación territorializada. Si se cede el impuesto, el efecto diferencial se debería a las distintas tasas regionales de evolución de la recaudación.

Finalmente se podría contemplar la cesión del Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte a las comunidades autónomas con capacidad normativa. En este caso, podrían articularse a través de modificaciones en la base imponible (exenciones y deducciones), tipos impositivos o deducciones en la cuota. Dada la regulación legal existente actualmente, la capacidad normativa debería limitarse a los ti-

pos impositivos, ya que los beneficios fiscales vigentes están estrechamente relacionados con la seguridad vial y la potenciación del sector del automóvil y, en ambos casos, se trata de medidas que inciden en el conjunto del territorio nacional.

III. LA FISCALIDAD SOBRE LOS CARBURANTES

El sector del automóvil se ve afectado por otros aspectos de la fiscalidad que repercuten indirectamente sobre él. El de mayor incidencia es el que grava, a través de un impuesto especial, el consumo de carburantes. El Impuesto sobre Hidrocarburos es un tributo de naturaleza indirecta que recae sobre el consumo específico de carburantes y combustibles y grava, en fase única, la fabricación, importación, y en su caso, introducción en el ámbito territorial interno de dichos carburantes y combustibles. La adaptación de la legislación española a las directivas comunitarias aprobadas en el campo de la fiscalidad de los hidrocarburos ha obligado a ampliar el ámbito objetivo de este impuesto, aunque esto no ha supuesto que se graven consumos de productos que en la legislación anterior no lo estuviesen ya.

El ámbito objetivo del impuesto está constituido por los hidrocarburos clasificados en la nomenclatura combinada (NC), que incluye, entre otros, los siguientes productos:

- Gasolinas con plomo.
- Gasolinas sin plomo de 97 IO, u octanaje superior.
- Gasolinas sin plomo.
- Gasóleos utilizables como carburante.
- GLP utilizable como carburante en vehículos automóviles de servicio público.

Igualmente están incluidos en el ámbito objetivo del impuesto especial

los productos destinados a ser utilizados como carburantes, como aditivos de carburantes o para aumentar el volumen final de determinados carburantes no comprendidos en la citada nomenclatura combinada. La base imponible del impuesto está constituida por el volumen de productos objeto de gravamen, expresado en miles de litros a la temperatura de 15° C en el caso de los carburantes. Los principales tipos impositivos vigentes en 2001 se recogen en el cuadro nº 7.

El devengo del impuesto se produce cuando finaliza el régimen suspensivo dentro del ámbito territorial interno de aplicación. Tienen la condición de sujetos pasivos en calidad de contribuyentes:

- Los depositarios autorizados, en los supuestos en que el devengo se produce a la salida de los productos de un depósito fiscal.
- Las personas obligadas al pago de la deuda aduanera cuando el devengo se produce con motivo de una importación.

El sujeto pasivo deberá repercutir el importe de las cuotas devengadas sobre los adquirentes del producto gravado o sobre aquel para el que se realiza la operación de fabricación, transformación o almacenamiento en régimen suspensivo por cuenta ajena. La gestión del impuesto resulta relativamente sencilla, ya que existen muy pocos sujetos pasivos, al recaudarse en fase única. Lógicamente, al no existir una fase minorista, los criterios de recaudación están en función del devengo y no del consumo.

Desde una perspectiva territorial, la existencia de una normativa reguladora diferencial en el caso de los territorios históricos del País Vasco y de la Comunidad Foral de Navarra, y la no exigencia del impuesto en Canarias, Ceuta y Melilla, permite contar con alternativas ya experimentadas en la posible cesión del impuesto al resto de las comunidades autónomas.

Se trata de un impuesto con una elevada capacidad recaudatoria, que proporciona unos ingresos cercanos al billón y medio de pesetas, aunque las previsiones recaudatorias para 2000 apuntan a un menor crecimiento (1,6 por 100) que el producido en 1999 (6,5 por 100), derivado, por un lado, de la congelación de los tipos impositivos y, por otro, por la tendencia a la reducción del tipo efectivo medio por el peso creciente de los consumos sujetos a tipos reducidos, ya manifestado en los últimos años. Para 2001 se prevé un aumento de la recaudación del 3,1 por 100, hasta alcanzar 1.557.400 pesetas.

Como puede observarse en el cuadro nº 8, el nivel de impuestos soportados por los principales carburantes resulta en general muy superior actualmente en prácticamente todos los países, con la salvedad de Bélgica, Portugal, Irlanda, Grecia y Luxemburgo en algunos casos.

Con esta estructura fiscal, el consumo de carburantes en Europa mantiene una tendencia estable en el consumo de gasolinas, con una clara sustitución de las gasolinas con plomo por las sin plomo. También el consumo de gasóleo ha experimentado un mayor crecimiento en los últimos años. El cambio experimentado en la estructura de consumo de gasolinas y gasóleos resulta muy significativo, y tiene indudables efectos sobre la capacidad recaudatoria del impuesto. Así, a pesar del fuerte incremento en el consumo de gasolinas y gasóleos, la gasolina con plomo y la sin plomo de 98, a las que se asocian unos mayores tipos impositivos, experimentan un fuerte retroceso, incrementándose en mayor medida la gasolina sin plomo de menor octanaje y el gasóleo. De seguir esta tendencia, el efecto sustitución puede moderar la evolución futura de la recaudación obtenida, que crecerá por debajo del consumo global de carburante.

Dada la evolución reciente del impuesto, cabe esperar de cara al futuro un crecimiento sostenido, pero moderado, en la recaudación

CUADRO Nº 7

PRINCIPALES TIPOS IMPOSITIVOS EN EL IMPUESTO DE HIDROCARBUROS (2001)
(Pesetas por 1.000 litros)

Gasolinas con plomo.....	67.352
Gasolinas sin plomo de 97 IO, u octanaje superior.....	67.040
Gasolinas sin plomo.....	61.040
Gasóleos para uso general.....	44.901
Gasóleos utilizables como carburante.....	13.097

CUADRO Nº 8

TIPOS IMPOSITIVOS SOBRE CARBURANTES (Porcentaje)
A noviembre de 2000

	GASOLINAS		GASÓLEO	
	IE/PSI	IVA/(PSI+IE)	IE/PSI	IVA/(PSI+IE)
España.....	99,1	16	66,8	16
Alemania.....	162,0	16	96,8	16
Austria.....	105,0	20	67,6	20
Bélgica.....	135,0	21	65,5	21
Dinamarca.....	140,0	25	80,2	25
Finlandia.....	157,9	22	68,8	22
Francia.....	159,8	20	93,0	20
Grecia.....	76,7	18	63,2	18
Holanda.....	148,0	18	80,8	18
Irlanda.....	97,5	21	90,8	21
Italia.....	127,0	20	89,8	20
Luxemburgo.....	97,5	12	60,7	15
Portugal.....	61,6	17	85,7	17
Reino Unido.....	234,5	18	212,8	18
Suecia.....	137,9	25	78,1	25
Media UE-15.....	127,1	19	85,8	19

Fuente: CORES (2001).

global obtenida, con tasas de aumento interanual claramente inferiores al crecimiento del PIB. Estas previsiones se basan, por un lado, en el comportamiento tendencial de los últimos años y, por otro, en circunstancias específicas que se presentan en el corto y medio plazo. Así, el crecimiento económico inducirá un aumento del consumo de carburantes y combustibles gravados por el impuesto, que incidirá menos positivamente en la recaudación por el cambio en la estructura de la demanda que ya se vie-

ne produciendo en los últimos años. Por otro lado, el incremento de los precios de los carburantes, como consecuencia de los elevados precios en origen, y el aumento de la cotización del dólar respecto al euro pueden retraer algo el incremento de la demanda esperada. Además, esto reduce el margen existente para una continuidad en el aumento de los tipos impositivos en términos reales por su efecto inflacionista en el precio final de gasolina y gasóleos. De esta forma, los dos principales factores que ex-

CUADRO Nº 9

PRECIOS CARBURANTES, PESETAS/LITRO. NOVIEMBRE 2000

	GASOLINA SIN PLOMO				GASÓLEO AUTOMOCIÓN			
	PSI	IE	IVA	PVP	PSI	IE	IVA	PVP
España	62,42	61,84	19,88	144,14	67,19	44,90	17,93	130,02
Alemania.....	57,77	93,58	24,22	175,57	65,03	62,95	20,48	148,46
Austria	65,64	68,95	26,92	161,51	71,35	48,21	23,91	143,47
Bélgica.....	62,49	84,39	30,84	177,72	73,65	48,26	25,60	147,51
Dinamarca	61,68	86,38	37,02	185,08	71,54	57,36	32,23	161,13
Finlandia	58,99	93,13	33,47	185,59	73,73	50,69	27,37	151,79
Francia.....	58,69	93,81	29,89	182,39	65,56	60,97	24,80	151,33
Grecia	64,63	49,56	20,55	134,74	65,45	41,36	19,23	126,04
Holanda	67,09	99,30	29,12	195,51	72,86	58,85	23,05	154,76
Irlanda.....	64,62	63,01	26,80	154,43	60,49	54,92	24,24	139,65
Italia	68,19	86,58	30,95	185,72	70,74	63,51	26,85	161,10
Luxemburgo.....	63,53	61,91	15,05	140,49	69,26	42,06	16,70	128,02
Portugal	78,13	48,14	21,46	147,73	47,75	40,91	15,07	103,73
Reino Unido.....	58,25	136,60	34,10	228,95	64,20	136,60	35,14	235,94
Suecia.....	62,69	86,47	37,29	186,45	72,37	56,53	32,23	161,13
Media UE-15.....	63,65	80,91	27,84	172,40	67,41	57,87	24,32	149,60

Fuente: CORES (2001).

plicarían un aumento sustantivo de la recaudación esperada encuentran contrapesos importantes, pese a la menor presión fiscal comparada. Esto lo prueban los últimos datos de consumo de los que se dispone, recogidos en el cuadro nº 10, que muestran un descenso en el consumo de gasolina y un aumento del gasóleo de automoción.

De acuerdo con las particulares características de este impuesto en su gestión recaudatoria las diferencias regionales en el devengo y la recaudación líquida, por un lado, y, por otro, el consumo regional de los productos gravados resultan especialmente significativas (cuadro número 11).

La localización geográfica de la recaudación se centra en la Comunidad de Madrid, que centralizaba en 1998 el 89,3 por 100 de la recaudación total. Lógicamente, es necesario distribuir regionalmente la recaudación en función de datos de consumo elaborados expresamente por la Administración que permitan realizar ajustes como los vigentes en el caso del País Vasco y de Navarra.

CUADRO Nº 10

CONSUMO DE GASOLINAS Y GASÓLEOS
Acumulado kt

	NOVIEMBRE 2000	PORCENTAJE NOVIEMBRE 1999
	Sin plomo 95	4.260
Sin plomo 98	686	-16,20
Sin plomo	4.945	12,70
Con plomo 97	2.881	-23,50
Total gasolina	7.827	-4,00
Gasóleo automoción	15.491	7,90

Fuente: CORES (2001).

La Agencia Estatal de la Administración Tributaria, basándose en los factores representativos de la estructura del consumo de cada una de las categorías fiscales de gasolinas y gasóleos, ha establecido unas cuotas por comunidades autónomas representativas para asignar territorialmente la recaudación, tal como se recoge en el cuadro nº 12.

La cesión a las comunidades autónomas puede plantear algún pro-

blema si se opta por una participación territorializada, al tener que determinarse ajustes entre la recaudación regional y las cuotas de consumo de los productos gravados. Lógicamente, la capacidad normativa estaría fuertemente limitada debido al proceso de armonización fiscal existente en la Unión Europea, tal como se plantea en el caso del País Vasco y Navarra. Una posible articulación de la utilización de este impuesto en la financiación autonómi-

CUADRO Nº 11

EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
(Millones de pesetas y porcentaje)

	1995	1996	1997	1998	Porcentaje 96/95	Porcentaje 97/96	Porcentaje 98/97
Andalucía	5.905	19.209	36.572	21.872	225,30	90,39	-40,19
Aragón.....	858	1.235	375	143	43,94	-69,64	-61,87
Asturias	1.028	4.311	6.066	8.278	319,36	40,71	36,47
Baleares	13	9	7	2	-30,77	-22,22	-71,43
Cantabria.....	7.608	7.201	5.366	4.807	-5,35	-25,48	-10,42
Castilla y León.....	4.786	3.574	1.060	1.212	-25,32	-70,34	14,34
Castilla-La Mancha	947	295	534	385	-68,85	81,02	-27,90
Cataluña.....	69.378	72.841	59.704	82.367	4,99	-18,04	37,96
Comunidad Valenciana	633	5.601	20.300	23.547	784,83	262,44	16,00
Extremadura.....	4.312	2.702	225	276	-37,34	-91,67	22,67
Galicia	3.347	5.940	4.923	4.116	77,47	-17,12	-16,39
Madrid	1.172.135	1.227.370	1.221.182	1.232.890	4,71	-0,50	0,96
Murcia	47	27	40	514	-42,55	48,15	1.185,00
La Rioja.....	393	440	439	461	11,96	-0,23	5,01
TOTAL.....	1.271.392	1.350.768	1.356.793	1.380.870	6,24	0,45	1,77

Fuente: AEAT (2000 y 2001).

CUADRO Nº 12

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA RECAUDACIÓN CONSOLIDADA EN 1999
(Millones de pesetas y porcentaje)

	ESTRUCTURA DE CONSUMO						
	G. CON PB	G. SIN PB	G. SIN PB98	GASÓLEO A.	GASÓLEO BONIF.	FACTOR	REC. IMPUTADA
Andalucía	14,9	15,9	14,0	14,9	11,7	14,7	238.674
Aragón.....	4,2	3,5	3,0	4,2	6,8	3,8	62.348
Asturias	2,7	1,9	1,8	2,7	2,3	2,3	36.560
Baleares	1,7	4,6	4,1	1,7	2,0	3,1	49.759
Cantabria.....	1,3	1,2	0,9	1,3	0,9	1,2	18.848
Castilla y León.....	9,2	6,7	6,0	9,2	13,7	8,0	129.502
Castilla-La Mancha	7,0	4,9	4,3	7,0	10,0	5,9	96.214
Cataluña.....	17,0	17,0	26,1	17,0	11,3	19,1	309.570
Comunidad Valenciana	10,8	11,5	11,6	10,8	2,9	10,8	174.351
Extremadura.....	2,4	2,1	1,5	2,4	4,3	2,2	35.689
Galicia	7,1	6,2	4,9	7,1	6,1	6,2	101.009
Madrid	9,1	15,9	12,9	9,1	16,4	12,1	196.851
Murcia	3,8	2,6	2,7	3,8	2,3	3,1	50.974
Navarra	2,4	1,2	1,1	2,4	3,3	1,8	29.788
País Vasco	5,6	4,0	4,3	5,6	3,5	4,8	77.039
La Rioja.....	0,9	0,6	0,8	0,9	2,6	0,9	14.125
TOTAL.....	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	1.621.301

Fuente: AEAT (2001) y Asociación de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP).

ca sería a través de una participación territorializada de las comunidades autónomas en la recaudación del mismo. Su principal ventaja vendría derivada de la no alteración de la normativa y de la gestión centralizada del impuesto. El reparto de la recaudación obtenida a nivel centralizado se puede articular a través de variables de consumo, mediante cuotas estables revisables cuando se actualicen las variables del conjunto del sistema. Las cantidades obtenidas por cada comunidad autónoma se actualizarían con la evolución de la recaudación real global. Alternativamente, se podrían actualizar anualmente las cuotas de consumo existentes en cada región, permitiendo así una evolución regional diferenciada. En este caso, no se plantearía la cesión del impuesto y, en consecuencia, no se obtendrían las ventajas asociadas a una gestión descentralizada derivadas de la corresponsabilidad fiscal.

La cesión del impuesto a las comunidades autónomas no plantearía mayores problemas que en otros casos si se mantienen los ajustes fiscales para hacer corresponder la recaudación con el consumo. Esto requeriría organizar un sistema de compensaciones entre comunidades autónomas, que sería más operativo si se lleva a cabo a través de la Administración central. Dadas las características del impuesto, no cabe esperar ninguna ganancia recaudatoria atribuible a la gestión descentralizada o a las labores de inspección y gestión. Desde el punto de vista regional, las posibles ganancias financieras derivadas del traspaso estarían relacionadas con el crecimiento diferencial de la recaudación en algunos territorios, motivado por el mayor ritmo de aumento en el consumo de carburantes y combustibles respecto a otros índices de referencia en la financiación autonómica. Así, el efecto diferencial se debería a las distintas tasas regionales de evolución de la recaudación y a la naturaleza de los ajustes.

Los mayores problemas en la articulación de la cesión del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos a las comunidades autónomas vendrían motivados por el otorgamiento de capacidad normativa a las autoridades regionales. En este caso, no deberían articularse a través de modificaciones en la base imponible (exenciones y deducciones) o deducciones en la cuota, y se limitarían a la posibilidad de establecer recargos sobre los tipos impositivos de determinados consumos en fase minorista (puntos de venta).

En conclusión, la imposición sobre el sector del automóvil, que se materializa a través de impuestos especiales, puede contribuir a aumentar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, aunque su previsible evolución no presenta ganancias sustanciales en términos de suficiencia financiera.

III. CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, la fiscalidad que recae sobre el sector del automóvil a través de los impuestos especiales puede contribuir a incrementar la corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas, aunque su previsible evolución no presenta ganancias sustanciales en términos de suficiencia financiera.

Lógicamente, el ámbito de la fiscalidad del automóvil en nuestro país es más amplio que el aquí analizado, y afecta a otros niveles de gobierno: el IVA en el caso de la imposición general sobre el consumo de ámbito estatal, y el impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica. En todo caso, la especificidad del sector y su tratamiento homogéneo centran el interés en las figuras tributarias consideradas en el trabajo. En ellas, se aúna la finalidad recaudatoria con la reguladora. Desde una perspectiva territorial, la posibilidad de utilizarlas en la financiación autonómica pre-

senta distinto alcance. En el primer caso, las posibilidades de incrementar la capacidad normativa en la gestión de los recursos tributarios por parte de los gobiernos regionales resulta mayor, mientras en el impuesto especial sobre los hidrocarburos, dada su capacidad recaudatoria, se incrementaría sustancialmente la base impositiva de la financiación autonómica. El comportamiento cíclico del impuesto sobre matriculaciones en términos recaudatorios podría proporcionar ganancias potenciales, aunque circunstanciales, de la suficiencia financiera de las autoridades regionales, mientras el comportamiento más estable del impuesto que grava el consumo de carburantes no aportaría, dada su evolución en los últimos años, ganancias recaudatorias significativas.

NOTA

(1) Con efectos en 2001, se aplica una reducción del 50 por 100 de la base imponible para familias numerosas en la matriculación de automóviles con capacidad entre 5 y 9 plazas. También, y hasta el 31-12-2003, la deducción aplicable por el Plan PREVER se elevará a 120.000 pts. si, además de los requisitos generales, el vehículo usado está equipado con un motor de gasolina no apto para el uso de gasolina sin plomo y el vehículo nuevo está equipado con un motor de gasolina provisto de catalizador.

BIBLIOGRAFÍA

- AEAT (2000), *Informe sobre los Impuestos Especiales*, 1998.
- (2001), *Informe sobre los Impuestos Especiales*, 1999.
- ANFAC (2000a), *La industria de la automoción española en el 2000*.
- (2000b), *Memoria anual*.
- (2001), *Notas de prensa*.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2000), «Grupo de Trabajo sobre los impuestos especiales», mimeo.
- CORES (2001), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE TRÁFICO (2000), *Anuario Estadístico General*.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2000), *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2001*.

Resumen

El trabajo aborda la fiscalidad que recae sobre el sector del automóvil mediante el estudio del comportamiento del impuesto sobre determinados medios de transporte y de la imposición sobre los combustibles. Se realiza un análisis sobre las variables explicativas de la recaudación y de los criterios de territorialización de las cuotas por comunidades autónomas. Igualmente, se plantean las consideraciones sobre la descentralización de estos impuestos y su integración, bajo distintas alternativas, en el sistema de financiación autonómica.

Palabras clave: impuestos especiales, financiación autonómica.

Abstract

This article addresses the fiscal treatment of the motor industry by studying the behaviour of the tax on certain means of transport and of excise duty on fuels. We carry out an analysis of the variables, explaining the tax revenue and quota territorialisation criteria by autonomous communities. We also put forward some considerations with regard to the decentralisation of these taxes and their integration into the autonomous community financing system, in accordance with different alternatives.

Key words: excise taxes, autonomous community financing.

JEL classification: H25, H71.