

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo sobre los impuestos aplicables a los automóviles de turismo»

COM(2005) 261 final — 2005/0130 (CNS)

(2006/C 195/21)

El 6 de septiembre de 2005, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de marzo de 2006 (ponente: Sr. RANOCCHIARI).

En su 427º Pleno de los días 17 y 18 de mayo de 2006 (sesión del 17 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 67 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE expresa su pleno apoyo a esta propuesta de directiva con la que se pretende mejorar el funcionamiento del mercado interior y, al mismo tiempo, promover la sostenibilidad del medio ambiente.

1.2 El CESE valora positivamente en particular que se haga uso, por primera vez, del tercer pilar –medidas fiscales– con el fin de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

1.3 Asimismo, el CESE coincide con la Comisión Europea en su valoración de las repercusiones positivas que esta propuesta puede tener en la libre circulación de ciudadanos y en el sector del automóvil.

1.4 El CESE reconoce que, al abordar esta propuesta un tema como el de la fiscalidad, cuya competencia recae primordialmente en los Estados miembros, la Comisión Europea no ha podido utilizar el principio de subsidiariedad de un modo más amplio y vinculante en la propia propuesta.

1.5 Sin embargo, algunos aspectos que no quedan regulados en la propuesta podrían suscitar críticas a la hora de poner en práctica la directiva, con el consiguiente riesgo de que se produjera una aplicación divergente en los distintos Estados miembros. Para reducir este tipo de riesgos, la Comisión deberá también resolver en un plazo adecuado algunas dudas de carácter técnico que no dilucida la propuesta.

1.6 Aunque comparte los objetivos de la propuesta de directiva, el CESE considera que solamente podrán alcanzarse si los Estados miembros interpretan las directrices y recomendaciones de la directiva de manera coordinada. En caso contrario, se corre el riesgo de que la fragmentación del mercado interior, en lugar de disminuir –como persigue la propuesta–, aumente.

1.7 En este contexto, el CESE insta a la Comisión Europea a que lleve a cabo no sólo un estrecho seguimiento de las disposiciones de aplicación de la directiva, como suele hacer, sino también una comparación continua, y en plena colaboración

con los Estados miembros, para lograr una aplicación coordinada del nuevo sistema impositivo para los automóviles.

1.8 Además, el CESE espera que, tras este importante primer paso, se pueda avanzar aún más para alcanzar en un futuro no demasiado lejano un sistema impositivo basado de manera predominante, aunque no exclusiva, en el uso del vehículo, y no en su adquisición o posesión. Únicamente de esta manera se podrá aplicar verdaderamente el principio de «quien contamina, paga», con el que el CESE se muestra plenamente de acuerdo.

1.9 Por último, el CESE no puede dejar de subrayar una vez más la necesidad de un enfoque integrado con vistas a una mejor sostenibilidad medioambiental del transporte por carretera. Aunque es ciertamente importante, la exacción fiscal debe ir acompañada tanto de una modernización de las infraestructuras, de la promoción del transporte colectivo, como de una adecuada campaña de educación entre los consumidores para ayudarlos a decantarse por opciones más conscientes y respetuosas con el medio ambiente. Desde este punto de vista, por ejemplo, no parece oportuno que la Comisión Europea anime a los Estados miembros a que armonicen los impuestos sobre el gasóleo para automóviles a los aplicados a la gasolina, sin tener en cuenta que los coches provistos de motor diésel emiten menos CO<sub>2</sub> que los de gasolina.

### 2. Exposición de motivos

#### 2.1 Antecedentes y contexto de la propuesta

2.1.1 Según la definición de la propia Comisión Europea, la industria automovilística es una de las fuerzas motrices de la economía europea, y genera el 7,5 % de todo el volumen industrial y el 3 % del PIB en Europa. Con 35 000 millones de euros, contribuye considerablemente también a la balanza comercial y, por último y no menos importante, constituye una notable fuente de empleo con sus dos millones de puestos de trabajo directos que, si se les suman los indirectos, pueden llegar hasta los 10 millones.

2.1.2 Por otra parte, la adquisición y la utilización del automóvil constituyen una de las fuentes de ingresos más importantes de los Estados miembros con cerca de 340 000 millones de euros, el 8 % de todos los ingresos fiscales de la UE-15 <sup>(1)</sup>.

2.1.3 Estos enormes ingresos proceden fundamentalmente de tres impuestos específicos: los impuestos de matriculación, los impuestos anuales de circulación y los impuestos sobre los carburantes. Por otra parte, cada Estado miembro aplica su propia política fiscal en esta materia, con lo que se da lugar a 25 sistemas impositivos distintos y, por lo tanto, a una situación muy alejada de la deseada convergencia, condición imprescindible para el funcionamiento adecuado del mercado interior.

2.1.4 En la actualidad, dieciséis Estados miembros <sup>(2)</sup> gravan los vehículos con un impuesto de matriculación, mientras que el impuesto anual de circulación se aplica en dieciocho Estados miembros <sup>(3)</sup>. Además, los criterios de cálculo y la base imponible varían considerablemente de un Estado a otro, especialmente por lo que respecta al impuesto de matriculación. Basta con pensar que el impuesto correspondiente a un vehículo de 2 000 cc<sup>3</sup> puede oscilar entre el 1 % de su valor en Italia hasta más del 170 % en Dinamarca. Por lo que respecta al impuesto anual de circulación, este oscila entre 30 y 500 € por vehículo.

2.1.5 En este contexto, la Comisión Europea presentó ya en 2002 una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la imposición fiscal de los automóviles <sup>(4)</sup>. En esta Comunicación se establecía una estrategia encaminada a revisar el actual sistema al objeto de promover una aproximación de las legislaciones nacionales e incorporar objetivos medioambientales.

2.1.6 Los resultados de nuevas consultas emprendidas posteriormente con el Consejo y el Parlamento Europeo –así como con la industria y otras partes interesadas– permiten ahora a la Comisión presentar la actual propuesta de Directiva.

### 3. La propuesta de la Comisión

3.1 Conviene recordar que la propuesta de la Comisión no afecta ni al IVA ni a los impuestos sobre los carburantes, no prevé una armonización de los niveles de fiscalidad, sino su reestructuración y que mantiene intacto el volumen de ingresos fiscales.

3.2 La propuesta se articula en torno a tres elementos principales:

3.2.1 Eliminar el impuesto de matriculación.

El impuesto se aplicará de modo gradual y progresivo hasta su supresión total dentro de diez años, en 2016. Este carácter gradual permitirá a aquellos Estados miembros donde exista en la actualidad dicho impuesto un período adecuado de transición durante el cual se prevé la aplicación de medidas encaminadas a recuperar la caída de ingresos mediante, entre otras acciones, la transferencia de su carga fiscal a los impuestos anuales de circulación.

<sup>(1)</sup> Datos de 2003: No existe información completa ni más reciente para la UE-25.

<sup>(2)</sup> No se aplica el impuesto de matriculación en la República Checa, Estonia, Francia (donde es obligatoria, no obstante, una tarjeta gris asimilable al impuesto de matriculación), Alemania, Lituania, Luxemburgo, Suecia, Eslovaquia ni el Reino Unido.

<sup>(3)</sup> El impuesto anual de circulación no se aplica en la República Checa, Estonia, Francia, Lituania, Eslovenia ni Eslovaquia.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 431 de 6.9.2002.

3.2.2 Implantar un sistema de reembolso del impuesto de matriculación y del impuesto anual de circulación.

3.2.2.1 Este nuevo régimen, que se estrenará con la entrada en vigor de la directiva, afectará a aquellos automóviles matriculados en un Estado miembro que sean, posteriormente, exportados o trasladados con carácter permanente a otro Estado miembro o a un tercer país.

3.2.2.2 Con esta medida se persigue un doble objetivo: evitar un segundo pago del impuesto de matriculación de un automóvil –que ya se había abonado en el momento de su adquisición–, y aplicar el impuesto anual de circulación en función del uso efectivo que se hace del automóvil dentro del Estado miembro.

3.2.2.3 El importe de los impuestos de matriculación que deba reembolsarse está directamente relacionado con el valor residual del automóvil, y equivale al importe residual del impuesto que se incorpore al valor residual del vehículo.

3.2.2.4 Los Estados miembros son libres de determinar el método para evaluar el valor residual del automóvil a efectos de reembolso del impuesto de matriculación, siempre que se respete la transparencia y objetividad de los criterios adoptados. Es preciso garantizar al propietario del automóvil la posibilidad de recurrir ante una autoridad independiente la decisión del Estado que haya efectuado el reembolso.

3.2.2.5 Por lo que respecta al impuesto anual de circulación, cuya denominación más correcta –atendiendo a los criterios impositivos adoptados en los dieciocho Estados miembros que lo prevén– debería ser «impuesto de propiedad», la Directiva confirma que los impuestos anuales de circulación sobre los automóviles de turismo sólo podrán ser aplicados por el Estado miembro en el que esté matriculado el automóvil. Se considera Estado miembro de matriculación aquél en el que el automóvil sea usado permanentemente, bien por ser el lugar de residencia normal de su propietario, bien porque se utilice en ese Estado miembro más de 185 días dentro de un período de doce meses. Con esta medida, en caso de traslado permanente del automóvil a otro Estado –incluso no comunitario–, se deberá reembolsar al propietario del automóvil el impuesto anual de circulación residual que se determine según un principio de proporcionalidad temporal.

3.2.3 La reestructuración de la base imponible del impuesto de matriculación y del impuesto anual de circulación, a fin de vincularla íntegra o parcialmente a las emisiones de CO<sub>2</sub>.

3.2.3.1 La propuesta de Directiva introduce un sistema para determinar los impuestos anuales de circulación y el de matriculación (durante el período transitorio) que se basa también, y cada vez más, en las emisiones de dióxido de carbono.

3.2.3.2 Su introducción será gradual y progresiva, y se prevé que, para 2008, el total de ingresos procedentes de estos dos impuestos proceda en un 25 % de una imposición fiscal basada en las emisiones de CO<sub>2</sub>, porcentaje que deberá llegar hasta el 50 % antes del 2010.

#### 4. Observaciones generales

4.1 Ante todo, el CESE valora positivamente los esfuerzos de la Comisión Europea, orientados hacia un doble objetivo: mejorar el funcionamiento del mercado interior e impulsar aún más la estrategia para la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> por medio de la imposición fiscal. En este sentido cabe destacar que la propuesta utiliza por primera vez el «tercer pilar» (precisamente, el pilar fiscal) previsto en la estrategia comunitaria para la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> y el ahorro de carburante <sup>(5)</sup>.

4.2 El CESE también valora positivamente esta propuesta por sus posibles repercusiones positivas, tanto a efecto de los consumidores <sup>(6)</sup> como de la industria automovilística europea.

Así pues, es posible compartir plenamente los objetivos de la propuesta en la medida en que persiguen fomentar:

4.2.1 la reducción, e incluso la eliminación, de los obstáculos a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión Europea, con lo que se aminoran notablemente el coste y los plazos de los procedimientos administrativos derivados de la exportación o el traslado de vehículos de un Estado a otro;

4.2.2 una mayor competitividad de la industria automovilística en un mercado interior más integrado. Hoy por hoy, la fragmentación del mercado desde el punto de vista fiscal incide gravemente en los precios finales de los vehículos, con lo que se obliga a las empresas automovilísticas a fabricar y vender, únicamente por motivos fiscales, versiones diferentes del mismo modelo en los distintos países, impidiéndoseles por lo tanto aprovechar las economías de escala que ofrece un verdadero mercado interior, y sin que todo ello tampoco reporte ventajas a los consumidores. Además, el elevado nivel de los impuestos de matriculación influye normalmente de manera negativa en la decisión de compra de un nuevo automóvil, lo cual provoca una ralentización a la hora de renovar el parque automovilístico con vehículos menos contaminantes y más seguros;

4.2.3 una mejor sostenibilidad medioambiental, toda vez que los automóviles constituyen una notable fuente de emisiones de CO<sub>2</sub>. En este sentido, hay que subrayar que los plazos previstos en la propuesta para una reestructuración de los impuestos anuales de circulación y de matriculación basada en las emisiones de dióxido de carbono no son, en absoluto, casuales sino que, de algún modo, puede incluso considerarse que tienen un valor «simbólico», ya que en 2008 dará comienzo el periodo de Kioto y 2010 es el año para el que el Consejo y el Parlamento Europeo esperan limitar las emisiones de CO<sub>2</sub> de los nuevos automóviles por debajo de los 120 g/km.

4.3 Por otra parte, el CESE considera que los objetivos de la directiva solo se podrán cumplir si los Estados miembros interpretan fielmente sus directrices y recomendaciones, sin desviaciones que pudieran ampliar la ya excesiva fragmentación del mercado o, lo que sería aún peor, agravar la carga fiscal que soportan los automovilistas.

<sup>(5)</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo COM(95) 689 y conclusiones del Consejo de 25 de junio de 1996.

<sup>(6)</sup> La Comisión calcula que, en aquellos Estados miembros con un elevado impuesto de matriculación, rebajar dicho impuesto en un 50 % permitirá reducir entre un 10 y un 25 % el precio de los automóviles.

4.4 La fiscalidad es una cuestión extremadamente sensible que recae en el ámbito de competencias de los Estados miembros, y la Comisión Europea no ha podido utilizar el principio de subsidiariedad de manera más amplia y vinculante de lo que se hace en la propia propuesta.

4.5 Por ejemplo, la propuesta prevé un cambio estructural en la imposición fiscal, aunque con un resultado neutro en lo relativo al nivel de ingresos fiscales y, por lo tanto, sin un incremento del importe impositivo total. Esto significa que la pérdida de ingresos fiscales ocasionada por la supresión del impuesto de matriculación podrá verse acompañada por un incremento igual y paralelo del impuesto anual de circulación y, cuando sea necesario, por otras medidas fiscales contempladas en la Directiva sobre la imposición de los productos energéticos <sup>(7)</sup>.

4.6 Además, y a pesar de su importancia, el establecimiento de un vínculo directo entre la imposición fiscal a los automóviles y el CO<sub>2</sub> no es sino un aspecto más de una estrategia global para la reducción de las emisiones de dióxido de carbono que deberá desarrollarse de acuerdo con un planteamiento holístico y asegurando su coherencia con las demás políticas comunitarias.

4.7 Teniendo en cuenta todo lo anterior, el CESE recomienda que, además del acostumbrado control de las disposiciones nacionales para la aplicación de esta directiva y de la coherencia entre unas y otra, la Comisión promueva un intercambio de información con y entre los Estados miembros, con unos plazos que se aproximen más al período quinquenal previsto en el informe sobre la aplicación de la directiva.

#### 5. Observaciones específicas

5.1 En opinión del CESE, esta propuesta incluye también otros aspectos que podrían suscitar críticas a la hora de poner en práctica la directiva, con el consiguiente riesgo de que se produjera una aplicación divergente en los distintos Estados miembros. En particular, cabe mencionar los siguientes puntos:

5.1.1 La transformación progresiva de la imposición fiscal deberá llevarse a cabo de manera equilibrada a fin de evitar que los ciudadanos que hayan adquirido un vehículo sujeto al impuesto de matriculación se vean penalizados posteriormente por un incremento notable e imprevisto del impuesto anual de circulación.

5.1.2 La utilización del «componente CO<sub>2</sub>» en la imposición fiscal deberá aplicarse de manera coordinada en todos los Estados miembros a fin de evitar una nueva fragmentación del mercado.

5.2 En este sentido, la Comisión debería presentar cuanto antes a los Estados miembros propuestas adecuadas para solucionar los dos problemas que plantearía la aprobación de la directiva en su formulación actual.

<sup>(7)</sup> DO L 283 de 31.10.2003, p. 51.

5.2.1 El primer problema afecta a los vehículos matriculados antes de enero de 2001:

- las emisiones de CO<sub>2</sub> expresadas en gramos por kilómetro están disponibles para todos los vehículos matriculados a partir de enero de 1997, ya que previamente a esta fecha no se recopilaba dicha información;
- entre 1997 y 2000 las emisiones de CO<sub>2</sub> se midieron según un ciclo de conducción europeo que se modificó posteriormente, el 1 de enero de 2001, por lo que los datos de las emisiones en los dos períodos no son plenamente coherentes;
- así pues, únicamente sería posible aplicar a los vehículos matriculados a partir de enero de 2001 una tasación basada en un parámetro objetivo y homogéneo.

5.2.2 El segundo problema por resolver afecta a aquellos Estados miembros que, en la actualidad, calculan el impuesto anual de circulación en función de la potencia del motor, expresada en kilovatios. Este sistema parece garantizar una mayor progresividad en comparación con un impuesto que únicamente tiene en cuenta el parámetro del CO<sub>2</sub>. Si estos países basaran el impuesto anual de circulación íntegramente en las emisiones de CO<sub>2</sub>, se ocasionaría un incremento en el gravamen de los vehículos pequeños y una fuerte reducción en

el de los vehículos más grandes, potentes y, por lo tanto, contaminantes, lo cual produciría un resultado paradójicamente opuesto al esperado. Por este motivo, es necesario contemplar ya desde este momento medidas correctoras del sistema.

5.3 Por lo que respecta a la parte de impuestos ligada a las emisiones de CO<sub>2</sub>, es fundamental que los Estados miembros establezcan una relación clara, directa y transparente entre la exacción fiscal y las emisiones de CO<sub>2</sub> de cada vehículo con el fin de evitar la creación arbitraria de nuevas distinciones basadas en diversos parámetros técnicos como la cilindrada, las dimensiones, etc., que no harían sino falsear el mercado.

5.4 Asimismo, la puesta en práctica de la directiva deberá ser neutra en el plano tecnológico y tener únicamente en cuenta las prestaciones del automóvil en términos de CO<sub>2</sub>, sin privilegiar una tecnología en detrimento de otra. Éste podría ser el caso si la aplicación de la nueva normativa penalizara los coches con motor diésel, una tecnología en la que Europa mantiene todavía una ventaja competitiva respecto de los constructores no europeos. En este sentido, sorprende que la Comisión Europea anime a los Estados miembros a que armonicen los impuestos sobre el gasóleo para automóviles a los aplicados a la gasolina, sin tener en cuenta que los coches provistos de motor diésel emiten menos CO<sub>2</sub> que los de gasolina.

Bruselas, 17 de mayo de 2006.

La Presidenta  
del Comité Económico y Social Europeo  
Anne-Marie SIGMUND

---