

Impulsar la movilidad eléctrica a través de la fiscalidad

Propuesta de medidas fiscales para el desarrollo de la movilidad eléctrica en España

Diciembre de 2019

No se puede alcanzar el objetivo de tener 5 millones de vehículos eléctricos en 2030 sin reforma fiscal

El desafío de lograr los objetivos climáticos internacionales y europeos obliga a los gobiernos a orientar la inversión hacia la neutralidad en carbono para 2050.

Aplicado al sector del automóvil, eso significa planificar la eliminación progresiva de los coches con motor a combustión según un calendario vinculante y **acelerar la transición hacia vehículos de cero emisiones**. Los vehículos de empresa, flotas comerciales y de transporte público son idóneos para la electrificación, con la fiscalidad como herramienta impulsora. Con 17 plantas de fabricación y más de 1000 proveedores, la industria española de la automoción se verá beneficiada por el impulso del Gobierno a la movilidad eléctrica.

Sin embargo, en el sistema fiscal español los costes del transporte no están correctamente internalizados porque no reflejan plenamente el daño medioambiental, social y económico de las emisiones de gases contaminantes producido por la quema de combustibles fósiles (diésel, gasolina, gas vehicular). Es preciso que las externalidades negativas sean asumidas por quienes las causan y, para ello, la fiscalidad constituye el instrumento adecuado. Esto supone adaptar la fiscalidad de la automoción al principio de **“quien contamina paga”**.

Las principales propuestas de T&E y ECODES son:

- Rediseñar el impuesto de matriculación

Aproximadamente 6 de cada 10 coches vendidos en España están exentos del impuesto de matriculación a pesar de emitir hasta 120 gramos de CO₂ por km, debido a un impuesto de matriculación basado en tablas obsoletas. Se está permitiendo que vehículos que emiten hasta un 35% más de lo declarado disfruten de exenciones. Para orientar a los consumidores hacia la compra de vehículos de cero emisiones se propone rediseñar los tipos de gravamen para que sólo esté exonerada la compra de coches con cero emisiones.

- Reformar el impuesto de circulación

No se entiende cómo es posible que los vehículos propulsados por combustibles fósiles (híbridos fuera de autonomía eléctrica y vehículos a gas) tengan una bonificación idéntica a la de vehículos cero emisiones. Se recomienda complementar el diseño del impuesto de circulación para hacerlo depender también de las emisiones con impacto más local.

- Apoyar fiscalmente el vehículo eléctrico en las empresas

Los gobiernos de toda Europa deberían seguir el ejemplo de los Países Bajos y del Reino Unido y reformar la fiscalidad de los coches de empresa para dirigir el mercado de forma más contundente hacia los turismos de cero emisiones, el *carsharing* eléctrico, y la electrificación del transporte ligero de mercancías dentro de las ciudades.

- **Impulsar la instalación de puntos de carga**

Es necesario (1) elaborar un Plan Nacional de puntos de recarga rápida y ultrarrápida (más de 100 kW) para la red de vías de calzadas separadas, simplificando el proceso administrativo para su instalación y puesta en marcha; (2) impulsar la instalación de puntos de carga en empresas, acompañando dicha medida de incentivos para su instalación y uso, y (3) crear *hubs* de carga en núcleo urbano, enfocados principalmente a los servicios de transporte de pasajeros, reparto urbano de mercancías, entrega de última milla, *carsharing*, etc, siempre cero emisiones.

- **Implementar un sistema de *bonus-malus* en las ayudas directas**

El sistema de ayudas directas a la adquisición de vehículos cero emisiones y de baja emisión ha de implementarse dentro de un esquema de “*bonus-malus*” donde a los vehículos más contaminantes se aplique una penalización en el momento de su matriculación para internalizar los costes medioambientales, según su nivel de emisiones de CO₂, y para respetar el principio de “quien contamina paga”.

- **Mejorar el etiquetado de los vehículos (0, ECO, C, B)**

Es necesario mejorar el sistema de etiquetado ambiental, ya que permite la inclusión, dentro de las categorías 0 y ECO, de vehículos a gas y de SUV híbridos enchufables de gran cilindrada cuya utilización conlleva emisiones contaminantes elevadas, en muchos casos superiores a las de vehículos de menos tamaño que con los actuales criterios reciben etiquetas C o B.

1. Antecedentes: la urgencia de una reforma fiscal

En colaboración con ECODES, T&E ha encargado unas propuestas de reforma a la Catedrática de Derecho Financiero y Tributario Marta Villar Ezcurra, con el objetivo de identificar las oportunidades que ofrece una reforma de la fiscalidad aplicable al automóvil. Basándose en dichas propuestas, el presente documento contiene un análisis adicional y recomendaciones de políticas para el nuevo Gobierno y las próximas oportunidades legislativas. En este documento se estudia el potencial de la fiscalidad del automóvil como catalizador de la movilidad eléctrica en España y se formulan recomendaciones de rediseño de la actual fiscalidad para incentivar la movilidad cero emisiones en las empresas y contribuir a la consecución de los objetivos ambientales y climáticos de España.

El Gobierno de España ha planteado el desarrollo de la movilidad eléctrica como un pilar estratégico para descarbonizar el sector del transporte, con el objetivo de tener 5 millones de vehículos eléctricos en 2030 para alcanzar la meta de reducción de emisiones.

En este informe, T&E y ECODES presentan una serie de recomendaciones y propuestas que han de entenderse desde una perspectiva temporal y transitoria, y que consideran clave para ayudar al Gobierno de España a alcanzar sus objetivos de descarbonización.

Los sistemas actuales de fiscalidad del automóvil han impulsado un sistema de transporte dominado por vehículos privados que contribuyen a la contaminación del aire, al cambio climático, a la congestión y a la pérdida de espacio urbano. El análisisⁱ de *Transport & Environment* (T&E), confirmado por la hoja de ruta de la Comisión Europeaⁱⁱ, muestra que todos los nuevos turismos deberán ser vehículos cero emisiones a partir de 2030 para ajustarse a los objetivos climáticos del Acuerdo de París.

La descarbonización de la economía es uno de los retos a los que se enfrenta España en el marco de las políticas de la Unión Europea (UE) en materia de clima y energía para los próximos años. Para cumplir con los objetivos de penetración de renovables y de ahorro energético del Acuerdo de París, la UE ha fijado una serie de objetivos mínimos de descarbonización, y para conseguir alcanzarlos, los Estados miembros han de presentar ante la Comisión Europea un *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNIEC). El borrador del PNIEC del Gobierno de Españaⁱⁱⁱ, presentado a principios de 2019, plantea para el sector transporte objetivos de electrificación muy ambiciosos. El desarrollo de la movilidad eléctrica se establece como uno de los pilares estratégicos para descarbonizar el transporte. Además, el PNIEC prevé que será necesario alcanzar 5 millones de vehículos eléctricos en 2030 para cumplir con los objetivos. Esto, sumado a la entrada en vigor en el año 2020 de los nuevos límites de emisiones de CO₂^{iv}, hará aún más necesaria la puesta en marcha de una reforma fiscal que ayude al sector español de la automoción a alcanzar los objetivos.

Para reaccionar ante estos desafíos se necesita con urgencia una reforma integral de la fiscalidad del automóvil, como parte de una reforma fiscal medioambiental más global que, entre otras cosas, ponga fin al tratamiento fiscal favorable del gas natural respecto a otros combustibles fósiles y mitigue así el riesgo de que el gas vehicular se convierta en el nuevo diésel, llevándonos a otro escándalo similar al del *dieseltgate* con sus desastrosas consecuencias: a día de hoy tenemos 51 millones de vehículos contaminantes circulando por las carreteras de la UE, de los cuales casi 4 millones lo hacen en España^v. Terminar con una fiscalidad favorable a los hidrocarburos y aplicar el principio de “quien contamina paga” ayudará a incentivar las ventas de vehículos cero emisiones, y ayudará a conseguir alcanzar los objetivos de descarbonización.

Como parte de dicha reforma fiscal medioambiental más global, y para mantener la coherencia del modelo fiscal, la fiscalidad del automóvil no puede entenderse al margen de la fiscalidad de la energía. Es relevante, por lo tanto, mencionar que a pesar de que T&E y ECODES tienen también propuestas de cambios fiscales en la energía y otras medidas adicionales que se pueden desarrollar, este documento se centra en la fiscalidad del automóvil, dejando de lado consideraciones para la reforma de los impuestos especiales al consumo o del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (IVPEE).

La reforma fiscal debe llevarse a cabo de forma que sea socialmente equitativa, económicamente inteligente y que facilite el cambio hacia las soluciones de uso compartido de vehículos de emisiones cero.

2. La internalización de costes de transporte, una tarea pendiente

2.1. El principio de “quien contamina paga” aplicado al contexto español

Basándose en el estudio de la Profesora Marta Villar Ezcurra, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad CEU San Pablo^{vi}, T&E y ECODES pueden destacar que en el sistema fiscal español los costes del transporte no están internalizados en impuestos y gravámenes más que en una parte, a pesar de que el transporte rodado (en particular, el de pasajeros) es el que más contribuye a la generación de costes. Los impuestos no reflejan plenamente el daño medioambiental de las emisiones de

gases contaminantes producido por la quema de combustibles fósiles (diésel, gasolina, gas vehicular). Es preciso que las externalidades negativas (medioambientales, sociales y económicas) sean asumidas por quienes las causan y, para ello, la fiscalidad constituye el instrumento adecuado ya que es capaz de reflejar esas externalidades en el precio final.

Reajustar la fiscalidad actual del sector de la automoción supone, fundamentalmente, adaptarla al principio de “quien contamina paga”, pero sin olvidar los principios de capacidad económica y progresividad como principios de justicia tributaria, procurando no dañar la deseable neutralidad del sistema fiscal, más allá de los exclusivos efectos incentivadores de finalidad medioambiental.

Existen experiencias de países como Noruega, Holanda o Francia que pueden considerarse interesantes como fuente de cambios, pero habrá que adaptarlas al contexto del sector del automóvil en España y al marco macroeconómico en el que las medidas a adoptar se tienen que insertar, en el que destacan, muy especialmente, los elevados niveles de déficit público y endeudamiento externo.

2.2. Cómo impulsar la movilidad eléctrica en España

Los instrumentos fiscales y regulatorios aplicados al transporte deben combinarse adecuadamente para contribuir a alcanzar los objetivos climáticos en el actual contexto de transición ecológica y asegurar la coherencia con las actuaciones de las políticas energética, medioambiental, y de eficiencia energética, tanto a nivel de la UE como en España.

La *Propuesta de actuaciones para impulsar la movilidad eléctrica en España*^{vii} actualiza, completa y adapta al contexto español nuestro análisis *¿Cómo puede ayudar la fiscalidad a una movilidad más sostenible?*^{viii}. Basándose en estos trabajos previos, T&E y ECODES recomiendan introducir medidas fiscales fundamentalmente dirigidas a la internalización de las externalidades negativas del sector. Algunas adoptarían la forma de incentivos fiscales en el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF) y jurídicas - en el Impuesto sobre Sociedades (IS) -, con el objetivo de impulsar la electrificación del transporte rodado y al mismo tiempo mejorar la salud, el medioambiente y la economía en España.

3. Una fiscalidad que impulse la electrificación del transporte y sea beneficiosa para la salud, el medioambiente y la economía

Tras analizar los impuestos que afectan a día de hoy al sector del transporte rodado y los pagos por uso de infraestructuras viarias, se proponen las siguientes medidas fiscales:

3.1. Rediseñar el impuesto de matriculación

En los primeros ocho meses de 2019, aproximadamente un 60% de los vehículos vendidos en España han estado exentos del impuesto de matriculación por emitir menos de 120 gramos de CO₂ por km, debido a un impuesto de matriculación basado en tablas obsoletas, y cuya medición además se basa en el desfasado ciclo NEDC, que no refleja los valores reales de emisiones. Es decir: se está permitiendo que vehículos que emiten hasta un 35% más^{ix} de lo declarado disfruten de exenciones. Para orientar a los consumidores hacia la compra de vehículos de cero emisiones, en línea con lo previsto en el PNIEC, se propone rediseñar los tipos de gravamen para que sólo esté exonerada la compra de coches con cero emisiones. Además, se deberán incluir más tramos en función de los umbrales de emisiones, de manera que se permita distinguir el coste fiscal en función de las emisiones de CO₂. De este modo, los vehículos de baja emisión, definidos en el Reglamento 2019/631 UE^x como aquellos con unas emisiones de gases de

escape de entre cero y 50 gramos de CO₂, tendrán tipos de gravamen superiores a los cero emisiones, pero inferiores a los que emitan más de 50 gramos de CO₂ por km.

Tipos Impositivos - Impuesto Matriculación - Situación Actual

Emisiones CO ₂ (g/km) y tipo de vehículo	Península y Baleares	Canarias	Ceuta y Melilla
Hasta 120 en coches (hasta 100 en motos)	0%	0%	0%
Entre 120-160 en coches (entre 100-120 en motos)	4,75%	3,75%	0%
Entre 160-200 en coches (entre 120-140 en motos)	9,75%	8,75%	0%
Iguales o superiores a 200 en coches Igual o superiores a 140 en motos con potencia igual o superior a 74 kW	14,75%	13,75%	0%
Otros vehículos	12,00%	11,00%	0%

Propuesta de Transport & Environment y ECODES:

- Tramo 1, 0 g CO₂/km: 0%
- Tramo 2, 1-50 g CO₂/km: 1,50%
- Tramo 3, 51-80 g CO₂/km: 4,75%
- Tramo 4, 81-120 g CO₂/km: 7,75%
- Tramo 5, 121-200 g CO₂/km: 9,75%
- Tramo 6, >200 g CO₂/km: 14,75%

3.2. Reformar el impuesto de circulación

El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, conocido como impuesto de circulación, es un impuesto directo y municipal, recaudado con carácter anual, cuya gestión corresponde al ayuntamiento del domicilio que conste en el permiso de circulación del vehículo. En la situación actual, con un sistema que se ha quedado obsoleto, existen cuotas mínimas que dependen de la potencia fiscal del vehículo en el caso de los turismos y tractores, del número de plazas para autobuses, de la capacidad de carga útil

para camiones y remolques o semirremolques y de la cilindrada para ciclomotores. Sin embargo, los ayuntamientos pueden incrementar las cuotas fijadas mediante la aplicación de un coeficiente no superior a 2. Además, los ayuntamientos pueden regular una bonificación de hasta el 75% sobre la cuota del impuesto, en función de la clase de carburante que consuma el vehículo y de la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente, así como de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente, pudiendo alcanzar la bonificación hasta el 100% en el caso de vehículos con más de 25 años de antigüedad. Por ejemplo, en Madrid, la bonificación alcanza el 100% de la cuota para vehículos declarados históricos y el 75% para los vehículos que no sean de combustión interna (eléctricos, de pila de combustible o de emisiones directas nulas), vehículos híbridos enchufables, vehículos eléctricos de rango extendido, vehículos híbridos con catalizador, y vehículos de gas o de bioetanol.

No se entiende cómo es posible que los vehículos propulsados por combustibles fósiles (en este caso, híbridos fuera de autonomía eléctrica y vehículos a gas) pueden beneficiar de una bonificación idéntica a la aplicable a vehículos de emisiones cero. Tratar como iguales a efectos fiscales a tecnologías con diferentes huellas ambientales y climáticas va en contra del principio “quien contamina paga” y carece de justificación. Por lo tanto, se recomienda internalizar mejor, de manera equitativa, las externalidades de cada tecnología: complementar el diseño del impuesto de circulación para hacerlo depender no sólo de la potencia del vehículo y de las emisiones de CO₂, sino también de las emisiones con impacto más local, que inciden en la contaminación medioambiental y en los niveles de ruido. Para ello, se propone que los actuales tipos de los tramos del impuesto se multipliquen por un coeficiente creciente de 1 a 3 y de manera progresiva a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la aplicación de los coeficientes se podría hacer de manera progresiva en un periodo de tres años: 33% el primer año, 66% el segundo y 100% el tercero. Los tipos mínimos se fijarían a nivel estatal, con la previsión de la posibilidad de aumentarlos en función de la contaminación atmosférica y acústica en cada municipio (sobre la base de los índices municipales de contaminación en relación con el Índice Nacional de Calidad del Aire). Los municipios con una contaminación igual o inferior a la del Índice Nacional podrán establecer un coeficiente entre 1 y 2, mientras que los municipios con niveles por encima podrán establecer un coeficiente entre 2 y 3.

Además, se propone suprimir la bonificación del 100% para los vehículos de más de 25 años.

3.3. Apoyo fiscal al uso del vehículo eléctrico en las empresas

La prioridad de la reforma de la fiscalidad de los coches de empresa a largo plazo es reducir su valoración fiscal para los empleados y las subvenciones a la industria automovilística, como parte de un cambio fiscal más amplio que reduciría los impuestos sobre el trabajo y las subvenciones a los coches de empresa, junto con unos impuestos más elevados sobre los turismos contaminantes (sistema “bonus-malus”). Sin embargo, hoy en día el mercado de los coches de empresa es un gran impulsor del mercado automovilístico en Europa y los impuestos que rigen ese mercado pueden dar forma al parque automovilístico, al estar fuertemente ligados a las emisiones de CO₂, de una manera similar a los impuestos de matriculación y circulación.

Los gobiernos de toda Europa deberían seguir el ejemplo de los Países Bajos y el Reino Unido y reformar la fiscalidad de los coches de empresa para dirigir el mercado de forma más contundente hacia los turismos de cero emisiones (según el estado actual de la tecnología, eléctricos a batería - BEV, y propulsados a hidrógeno - FCEV), con el objetivo de alcanzar el 100% de las ventas para 2030. Estas medidas tendrán un gran impacto en el parque automovilístico general y acelerarán la entrada de los vehículos cero emisiones en los mercados principales y de segunda mano. Esto debería hacerse cambiando a tipos impositivos bajos para los vehículos cero emisiones, ligeramente más altos para los vehículos de bajas emisiones (híbridos enchufables) y considerablemente más altos (>20 % del precio de

venta) para todos los demás vehículos, a fin de tener en cuenta el coste medioambiental y social de su uso subvencionado.

Como parte de la fiscalidad empresarial, para los vehículos híbridos enchufables los gobiernos también podrían considerar la posibilidad de garantizar que dichos vehículos funcionen durante una gran parte del tiempo utilizando la batería, o aplicar, de lo contrario, un tipo impositivo más elevado; o de clasificar los impuestos de los coches de empresa (incluidos los aplicables a las retribuciones en especie) en función de la gama del vehículo híbrido enchufable. Una manera de conseguir aplicar estas garantías es establecer una autonomía mínima de 80 km para poder beneficiarse de reducciones e incentivos fiscales, o requerir la instalación de un punto de carga asociado en el domicilio o en el lugar de trabajo. Por otra parte, los vehículos híbridos enchufables no deben disponer de tarjeta de combustible, de manera que se incentive lo más posible su utilización en modo eléctrico.

En noviembre de 2014 se reformó la Ley 35/2006 del Impuesto sobre el Renta de las Personas Físicas (LIRPF) en un intento de incentivar fiscalmente los vehículos entonces considerados eficientes energéticamente. Y desde enero de 2015 se aplica una reducción de hasta el 30% a dichos vehículos. Sin embargo, la reforma no surtió los efectos deseados. Por ello se presentan las siguientes propuestas:

Propuesta 1: Mejorar el tratamiento fiscal del rendimiento en especie en el IRPF para vehículos de empresa cero emisiones

Esto conlleva modificar el Reglamento del IRPF para establecer una reducción del 30% cuando se trate de vehículos cero emisiones y del 15% cuando sean de baja emisión (aquellos con unas emisiones de gases de escape de entre uno y 50 gramos de CO₂). El resto de reducciones actualmente existentes deben eliminarse.

Asimismo, el límite máximo para la aplicación de los beneficios fiscales en retribuciones en especie para los vehículos cero emisiones y de baja emisión se mantiene en 40.000€ pero como un tramo máximo de deducción (*soft cap*), de modo que, aunque el valor del vehículo nuevo antes de impuestos supere dicho importe, la deducción sigue siendo posible, pero sólo hasta el límite fijado. Este sistema permitirá a un mayor número de usuarios decidirse por un vehículo eléctrico, pero sin representar mayor gasto de dinero público. Asimismo, ayudará a despertar el interés hacia los vehículos de cero emisiones de siguiente generación, especialmente los producidos en España, como por ejemplo los Peugeot e-2008, Opel Corsa-e, Citroën Berlingo eléctrica, etc.

Impulsar la electrificación de las flotas de empresas presenta importantes ventajas:

- Favorece la creación de un mercado de vehículos eléctricos seminuevos (de 3-5 años y mantenimiento profesional) ya que, generalmente, las empresas adquieren estos vehículos a través de sistemas de *leasing*.
- Conlleva la instalación de puntos de recarga en el lugar de trabajo, lo que permite incorporar a compradores que no disponen de garaje privado y que, de otro modo, podrían no decidirse a comprar un vehículo eléctrico.
- Ejerce un importante efecto arrastre entre familiares y vecinos. Normalmente, la experiencia de utilización del vehículo eléctrico es mejor que la del modelo térmico, y ejerce una función educativa, por lo que la posibilidad de conocerlos fuera de un concesionario impulsa sus ventas.

Propuesta 2: Recuperar las deducciones en el IS e IRPF por inversiones en vehículos respetuosos con el medio ambiente, limitándolas a vehículos cero emisiones y de baja emisión y estableciendo dos niveles,

de manera que sean mayores para vehículos cero emisiones que para vehículos de baja emisión. Estas deducciones estuvieron vigentes desde 2001 y se eliminaron en 2011 por la Ley 25/2006.

Propuesta 3: Incluir el régimen fiscal de libertad de amortización y amortización acelerada, para los vehículos con cero emisiones y de baja emisión que se dediquen exclusivamente a la actividad económica, en el régimen de empresas de reducida dimensión (ERD) del IS y en la tributación de actividades económicas del IRPF.

3.4. Apoyo fiscal al *car sharing*

Se propone, como medida fiscal dirigida a incentivar los servicios de *car sharing* basado en vehículos cero emisiones o de baja emisión, la aplicación de un régimen especial para las retribuciones en especie del trabajo en el IRPF, que se debería extender a las distintas Administraciones públicas. Dicha medida consiste en modificar el Reglamento del IRPF para establecer una reducción única del 30% para el uso de servicios de *car sharing* con vehículos cero emisiones y de baja emisión (definidos en el Reglamento 2019/631 UE como aquellos con unas emisiones de gases de escape de entre cero y 50 gramos de CO₂).

3.5. Incentivar la electrificación del transporte urbano de personas (autobuses, taxis, VTC)

Como medidas de apoyo a la electrificación del transporte urbano de personas (autobuses, taxis, VTC) se presentan 2 propuestas: (1) Incluir en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de las grandes áreas metropolitanas la existencia de cuotas mínimas de vehículos cero emisiones y de baja emisión (siempre según la definición del Reglamento 2019/631 UE) en transporte urbano de personas (autobuses, taxis y VTC) y (2) recuperar las deducciones en el IS por inversiones en vehículos respetuosos con el medio ambiente, pero limitándolas a vehículos cero emisiones o de baja emisión (en el caso de los autónomos, incluir una deducción similar en el IRPF).

3.6. Incentivar la electrificación del transporte ligero de mercancías dentro de las ciudades

Para apoyar la electrificación del transporte ligero de mercancías dentro de las ciudades se proponen 6 medidas: (1) Recuperar las deducciones en el IS por inversiones en vehículos respetuosos con el medio ambiente, pero limitándolas a vehículos cero emisiones o de baja emisión (en el caso de los autónomos, incluir una deducción similar en el IRPF), (2) establecer ayudas y financiación pública destinadas a la renovación de la flota de empresas y autónomos, (3) incluir en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible la existencia de puntos de recarga semi rápida (de 22a 50 kW) en la ciudad, (4) asegurar la armonización intermunicipal de los Planes de Movilidad, especialmente en materia de carga y descarga de mercancías ya que las rutas pueden afectar a varios municipios, (5) promover fórmulas de adquisición como el *renting* e (6) impulsar acuerdos entre las asociaciones de transportistas y fabricantes nacionales para la producción de vehículos eléctricos adaptados a las necesidades del transporte de última milla.

3.7. Exoneración temporal del pago de peajes

Se recomienda establecer tasas por el uso de infraestructuras por distancia recorrida, con exoneración temporal para vehículos cero emisiones o de baja emisión hasta que su número alcance un nivel significativo o se extienda su uso a vías interurbanas. A partir de ese momento, si la tecnología GPS lo

permite, sería aconsejable introducir el sistema de pago por distancia recorrida, también para vehículos eléctricos.

4. Propuesta de medidas complementarias

4.1. Restricciones al tráfico en el centro de las ciudades

Se propone ampliar el sistema de restricciones de acceso al centro de las grandes ciudades, manteniendo las actuales limitaciones en el centro histórico, y ampliando la zona de bajas emisiones a un perímetro más extenso (por ejemplo, dentro de la M-30, en Madrid) en el que no habría prohibiciones sino un sistema de peajes. Los peajes deberían discriminar entre vehículos en función de sus niveles de emisión (y no en función de las tecnologías). Además, deberían estar vigentes los 365 días del año, si bien deberían ser más altos en los periodos de riesgo de alta contaminación o en las horas de mayor congestión urbana.

Según el PNIEC, “la principal fuerza motriz impulsora de la descarbonización del sector de la movilidad-transporte es la generalización, bajo iniciativa de las propias autoridades locales, en todas las ciudades de más de 50.000 habitantes, de la delimitación de zonas centrales con acceso limitado a los vehículos más emisores y contaminantes, lo que favorecerá un cambio modal que afectará, según las previsiones del Plan, al 35% de los pasajeros-kilómetro que hoy día se realiza en vehículos convencionales de combustión”. Es importante insistir en que para el éxito de esta medida se precisa la plena colaboración de las administraciones autonómicas y locales. El Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética (LCCTE), promovido por el Ministerio para la Transición Ecológica (MITECO) y aún pendiente de su tramitación parlamentaria, a pesar de prever la implantación en municipios de más de 50.000 habitantes de Zonas de Bajas Emisiones (ZBE) se queda corta en la medida que su Artículo 12 sólo dice que “los municipios con más de 50.000 habitantes y territorios insulares alentarán la introducción de medidas de mitigación en la planificación urbana para reducir las emisiones de la movilidad, que incluyen, entre otros: a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones a más tardar en 2023. (...)”. Es decir, la redacción actual de la LCCTE se queda corta porque no establece esta importante medida como un requisito vinculante para los ayuntamientos, pese a que el PNIEC la define como “la principal fuerza motriz impulsora de la descarbonización del sector de la movilidad-transporte”.

La experiencia demuestra que las medidas voluntarias finalmente no se llevan a cabo, salvo contadas excepciones. Es muy poco probable que los ayuntamientos españoles promuevan voluntariamente poner en marcha ZBE en sus cascos urbanos^{xi}. Por esa razón es importante consolidar esta medida como vinculante en la LCCTE.

4.2. Política municipal de tarifas por el servicio de estacionamiento regulado (SER)

La Administración General del Estado podría, en una primera fase, hacer recomendaciones a los responsables municipales de las ciudades de más de 50.000 habitantes acerca de la conveniencia de referenciar los importes del SER al etiquetado medioambiental de la Dirección General de Tráfico.

4.3. Impulso a la instalación de puntos de recarga

Las principales recomendaciones de T&E y ECODES se articulan en torno a dos ejes: (1) impulsar la instalación de puntos de carga en empresas, acompañando dicha medida de incentivos para su instalación y uso, y (2) la creación de *hubs* de carga multimodales en núcleo urbano, enfocados principalmente a los servicios de transporte de pasajeros, reparto urbano de mercancías, entrega de última milla, *carsharing*, etc, siempre cero emisiones.

Propuesta 1: Se recomienda la elaboración de un Plan Nacional de Puntos de Recarga rápida y ultrarrápida 2020-2030. La finalidad del Plan es establecer la red mínima, a nivel nacional, de puntos de recarga con una potencia por encima de 100 kW denominada Red Rápida y Ultra Rápida (RUR), y que debería estar operativa en 2030. El Plan fijará un programa mínimo de puesta en servicio progresiva de puntos de recarga de la RUR a partir de 2020 y simplificará el proceso administrativo y burocrático para la instalación y puesta en servicio de los puntos de carga de la RUR.

Propuesta 2: Incluir en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) de las grandes áreas metropolitanas la recomendación de disponer de un número mínimo de puntos de recarga semi rápida (22-50 kW) ubicados en la vía pública.

Propuesta 3: En la Ley de Propiedad Horizontal, equiparar la instalación de una infraestructura de recarga en las plazas de garaje a las obras para garantizar la accesibilidad y habitabilidad del edificio, de forma que sea obligatorio y que el coste de la instalación de los elementos comunes corra a cargo de todos los propietarios, si bien parece razonable establecer un límite (no más allá del triple de la cuota ordinaria de gastos de comunidad, para los vecinos que rechacen la instalación). Complementariamente, se propone la concesión de ayudas de hasta el 75% del coste para la realización de estas obras. La instalación de la infraestructura será obligatoria si un propietario lo solicita. El diseño de la infraestructura deberá permitir la instalación de puntos de recarga vinculado (idealmente con gestión inteligente de balanceo de carga, de hasta 7 kW en monofásico y 11 kW en trifásico) y al menos para el 30% de las plazas de garaje. El plazo de instalación no podrá superar los 6 meses a partir de la solicitud del propietario.

Propuesta 4: Establecer algún tipo de medida que reduzca o incluso exima de los costes fijos por la contratación de potencia de conexión a la red eléctrica, para los puntos de recarga rápida. Por ejemplo incentivar la instalación de puntos de recarga de la red RUR mediante un sistema de bonificaciones y deducciones en el IS. La conveniencia de establecer esta tarifa reducida se fundamenta en la reducida utilización que, al menos inicialmente, se prevé que tendrán los puntos de recarga, especialmente los de mayor potencia. Lógicamente, una reducida utilización dificulta la recuperación del coste de los componentes fijos de la tarifa eléctrica y, en concreto, los vinculados con la contratación de potencia.

Propuesta 5: Establecer disposiciones normativas para incluir puntos de carga en los aparcamientos de empresas. La instalación de la infraestructura será obligatoria si un empleado lo solicita. El diseño de la infraestructura deberá permitir la instalación de puntos de recarga, idealmente con gestión inteligente de balanceo de carga (de hasta 7 kW en monofásico y 11 kW en trifásico) y al menos para el 30% de las plazas de garaje. El plazo de instalación no podrá superar los 6 meses a partir de la solicitud del empleado.

4.4. Ayudas directas a la adquisición del vehículo eléctrico

En España, el vigente Plan MOVES contempla ayudas directas a la adquisición de vehículos de energías alternativas. En el caso de los turismos (categoría M1) las ayudas van destinadas a eléctricos e híbridos

enchufables y pueden alcanzar los 5.500 € por vehículo. Es importante señalar que la concesión de esta ayuda está limitada a los vehículos con un precio de venta límite de 40.000 € (45.000 € en el caso de vehículos para personas con discapacidad y familias numerosas) y exige la baja definitiva de un turismo de 10 años o más.

Propuesta 1: Aprobar un Plan de ayudas plurianual, 2020-2025, que asegure la continuidad de los criterios e importes de las ayudas y que simplifique la tramitación.

Propuesta 2: Exonerar expresamente de tributación en el IRPF la percepción de estas ayudas por motivos medioambientales.

Propuesta 3: Eliminar la exigencia actual del Plan MOVES de dar de baja definitiva a un vehículo de más de 10 años.

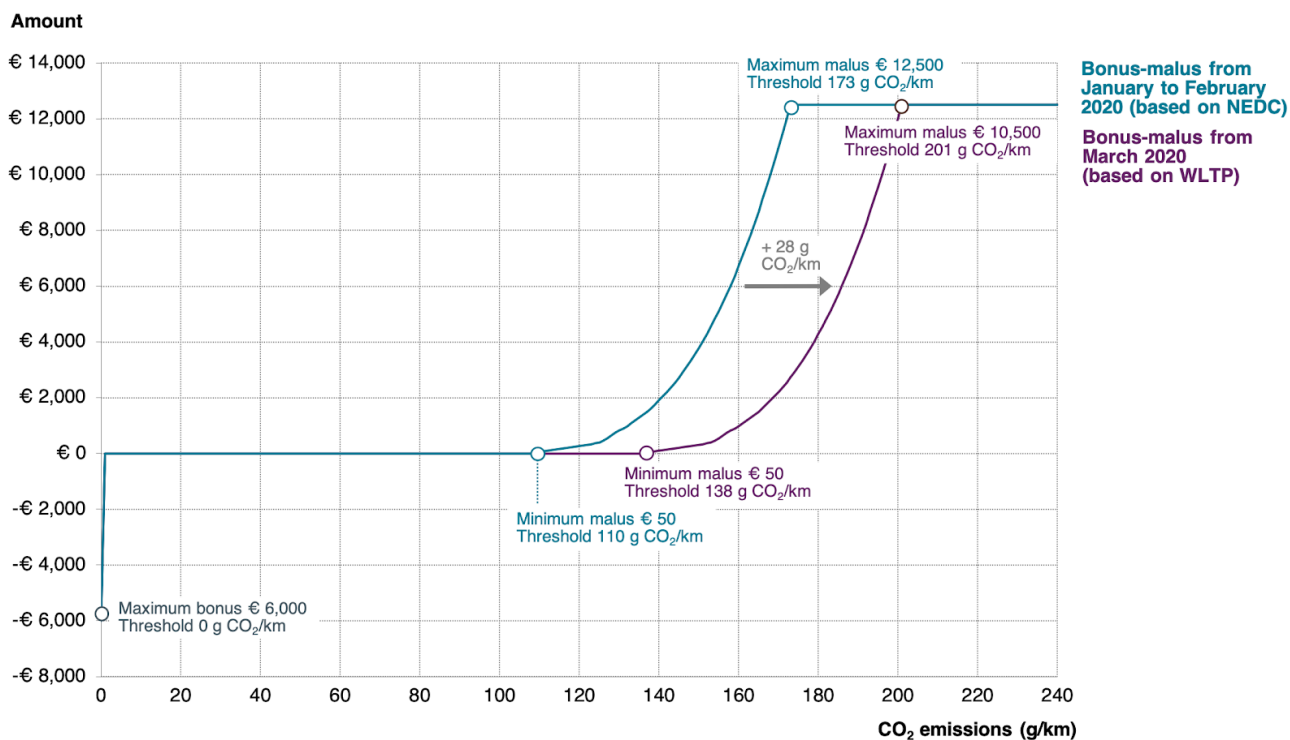
Propuesta 4: Destinar las ayudas exclusivamente a vehículos con cero emisiones y baja emisión (definidos en el Reglamento 2019/631 UE como aquellos con unas emisiones de gases de escape de entre cero y 50 gramos de CO₂), independientemente de la tecnología en la que se base su sistema de propulsión.

Propuesta 5: Impulsar la adquisición de vehículos con unas emisiones de gases de escape de cero gramos de CO₂ estableciendo el límite sobre el precio de venta como *soft cap*, reduciendo así en un 50% la ayuda directa en caso de sobrepasarse el actual límite del vigente Plan MOVES (40.000€). Para los vehículos con unas emisiones de gases de escape de entre 1 y 50 gramos de CO₂ reducir la ayuda en un 50% independientemente del precio de venta.

Este sistema de ayudas directas a la adquisición de vehículos cero emisiones y de baja emisión ha de implementarse dentro de un esquema de “bonus-malus” (o bonificación-penalización) donde a los vehículos más contaminantes se aplique una penalización en el momento de su matriculación para internalizar los costes medioambientales, según su nivel de emisiones de CO₂, para respetar el principio de “quien contamina paga”. Dicha penalización se aplicará siguiendo un baremo progresivo que partirá de un pago adicional de 35€ por matricular un vehículo que emita 120 gramos de CO₂ e iría hasta un pago adicional de 10.500€ en el momento de la matriculación para vehículos que emitan 191 gramos de CO₂ o más por km recorrido.

Para poder visualizar esta propuesta es recomendable analizar la gráfica publicada por el *International Council on Clean Transportation* (ICCT) que describe el sistema “bonus-malus” (con el impacto de su próxima modificación en 2020) utilizado en Francia:

Bonus-malus vehicle tax system in France: expected modifications in 2020



French vehicle tax policy in 2020: first stage from January to February based on NEDC, second stage starting in March based on WLTP^{xii}.

4.5. Mejoras en el etiquetado de los vehículos (0, ECO, C, B)

El sistema actual de etiquetado ambiental permite la inclusión, dentro de las categorías menos contaminantes (cero y eco), de vehículos a gas, híbridos, y SUV (todocamino) híbridos enchufables de gran cilindrada y cuya utilización conlleva emisiones contaminantes elevadas, en muchos casos incluso superiores a las de vehículos de menor tamaño pero que con los criterios actuales reciben etiquetas C o B.

Esta circunstancia no se acomoda al principio de capacidad económica, ni al de “quien contamina paga” y genera rechazo social.

Propuesta: Modificar el etiquetado para basarlo en el nivel de emisiones de CO₂ de cada vehículo por km recorrido y la clasificación por nivel de emisiones EURO, y no en la fuente de energía empleada por el vehículo.

- Etiqueta Ambiental 0 Azul: El objetivo es reservar esta categoría únicamente para los vehículos con cero emisiones de CO₂ por km recorrido.
- Etiqueta Ambiental ECO: El objetivo es incluir en esta categoría únicamente los vehículos de bajas emisiones (definidos, siguiendo el Reglamento 2019/631 UE, como aquellos con unas emisiones de gases de escape de entre uno y 50 gramos de CO₂).

Las restantes etiquetas (C Verde y B Amarilla) mantendrían su definición actual. A los vehículos nuevos que por sus emisiones no entren en las categorías 0 Azul o ECO se les asignará la etiqueta C Verde. Las nuevas etiquetas se asignarían a las nuevas matriculaciones y en los cambios de propiedad de un vehículo que tiene asignada una de las etiquetas actuales.

La finalidad de esta medida es respetar los derechos adquiridos por los actuales propietarios y, al mismo tiempo, evitar una posible revalorización en el mercado secundario y una prolongación de la vida útil de los vehículos que actualmente tienen asignada una etiqueta menos restrictiva que la etiqueta que les correspondería con el nuevo régimen de etiquetado.

5. Conclusiones

La introducción de medidas fiscales fundamentalmente dirigidas a la internalización de las externalidades negativas del sector de la automoción permitirá incrementar la penetración del vehículo eléctrico en España, al mismo tiempo que mejorar la salud, el medioambiente y la economía.

La electrificación de los vehículos de empresa y flotas comerciales conllevará una rápida introducción de vehículos eléctricos en el mercado de vehículos nuevos y será rentable desde el punto de vista empresarial. Además, creará un mercado de segunda mano con vehículos cero emisiones asequibles y en excelente estado, beneficiando a los compradores privados.

La reducción de emisiones contaminantes que se conseguirá gracias a la mayor eficiencia del vehículo eléctrico frente al vehículo de combustión, y la sustitución de la quema de combustibles fósiles por el uso de electricidad generará co-beneficios para la salud y el medioambiente - siempre que la electricidad provenga principalmente de fuentes renovables. Además, el incremento de la demanda de vehículos eléctricos reforzará la idoneidad de España como polo económico para producir vehículos cero emisiones y prestar servicios auxiliares a la movilidad eléctrica^{xiii}.

Para conseguir alcanzar el objetivo de tener 5 millones de vehículos eléctricos en 2030, T&E y ECODES proponen (1) **rediseñar el impuesto de matriculación** para orientar a los consumidores hacia la compra de vehículos de cero emisiones; (2) **reformar el impuesto de circulación** para mejorar las bonificaciones a los vehículos menos contaminantes; (3) **apoyar fiscalmente el vehículo eléctrico en las empresas** para dirigir el mercado de forma más contundente hacia los turismos de cero emisiones; (4) **impulsar la instalación de puntos de carga**, tanto en carreteras como en empresas y en núcleo urbano; (5) **implementar un sistema de *bonus-malus* en las ayudas directas** para respetar el principio de “quien contamina paga”; y (6) **mejorar el etiquetado de los vehículos** (0, ECO, C, B)

La pelota está ahora en manos del nuevo gobierno para asegurarse de que España obtenga los máximos beneficios del enorme potencial de electrificación del transporte rodado.

Más información

Saúl López
E-mobility manager
Transport & Environment
Saul.lopez@transportenvironment.org
Tel: +33(0)6 63 75 72 27

Isabell Büschel
Spain manager
Transport & Environment
Isabell.buschel@transportenvironment.org
Tel: +34 658 391 171

Miriam Zaitegui
Responsable de políticas de cambio climático
Ecodes
Miriam.zaitegui@ecodes.org
Tel: +34 699 664 950

Notas finales

- ⁱ T&E, [Roadmap to decarbonising European cars](#), Noviembre 2018
- ⁱⁱ Comisión Europea, [Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra](#), Noviembre 2018
- ⁱⁱⁱ Gobierno de España, [Borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima](#), Febrero 2019
- ^{iv} Diario Oficial de la UE, [Reglamento \(UE\) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), Abril 2019
- ^v T&E, [Dirty diesels grow to 51 million across EU, as carmakers still put profit before clean air](#), Septiembre 2019
- ^{vi} Marta Villar Ezcurra, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad CEU San Pablo: [Propuesta de actuaciones para impulsar la movilidad eléctrica en España](#), Octubre 2019
- ^{vii} Marta Villar Ezcurra, Catedrática de Derecho Financiero y Tributario, Universidad CEU San Pablo: [Propuesta de actuaciones para impulsar la movilidad eléctrica en España](#), Octubre 2019
- ^{viii} T&E, [¿Cómo puede ayudar la fiscalidad a una movilidad más sostenible?](#), Febrero 2019
- ^{ix} T&E, [Ending the cheating and collusion: Using real-world CO2 measurements within the post-2020 CO2 standards](#), Agosto 2018
- ^x Diario Oficial de la UE, [Reglamento \(UE\) 2019/631 del Parlamento Europeo y del Consejo](#), Abril 2019
- ^{xi} Carlos Bravo, [Necesitamos leyes más valientes ante la emergencia climática y la contaminación atmosférica](#), Octubre 2019
- ^{xii} ICCT, <https://theicct.org/blog/staff/france-and-germany-neck-and-neck-race-electric-vehicle-sales>, Noviembre 2019
- ^{xiii} Cambridge Econometrics et al., [Repostando hacia el futuro](#), 2018