

Bruselas, 14.12.2012
COM(2012) 756 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO**

**Fortalecer el mercado único
mediante la eliminación de las barreras fiscales transfronterizas a los vehículos de
turismo**

{SWD(2012) 429 final}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

Fortalecer el mercado único mediante la eliminación de las barreras fiscales transfronterizas a los vehículos de turismo

1. INTRODUCCIÓN

Por las carreteras europeas circulan más de 230 millones de vehículos de turismo. Cada año, se matriculan en la Unión Europea más de 13 millones de nuevos vehículos de este tipo y se trasladan de unos Estados miembros a otros aproximadamente 3 millones de vehículos usados, de los cuales, hasta un millón están vinculados a ciudadanos que migran de un Estado miembro a otro¹.

El gravamen de los automóviles supone una importante fuente de ingresos para todos los Estados miembros. Como promedio, en 2010, los impuestos de matriculación y circulación representaron el 1,9 % de los ingresos fiscales totales². Por consiguiente, la configuración actual de dichos regímenes fiscales nacionales así como el nivel al que se sitúan revisten un interés específico tanto para las autoridades tributarias nacionales como para los fabricantes de automóviles y los ciudadanos y empresas propietarios y usuarios de los mismos.

Cuestiones tales como la doble o la múltiple imposición³ y las posibles discriminaciones en materia fiscal en caso de traslado transfronterizo de automóviles de turismo constituyen un motivo de preocupación para los ciudadanos y proveedores de servicios de la UE. En su Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010⁴, la Comisión anunció que se esforzaría por solucionar el problema de la doble imposición en la matriculación de los vehículos, ya que puede suponer un obstáculo al ejercicio del derecho de libre circulación de los ciudadanos de la UE, y en su informe «Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE»⁵ señaló que, al adquirir un vehículo en un Estado miembro distinto de aquel en que tiene su residencia normal o al trasladar un vehículo a otro Estado miembro que no sea el de matriculación, los ciudadanos suelen verse enfrentados a procedimientos de nueva matriculación excesivamente complejos y estar obligados a pagar los impuestos de matriculación o circulación por partida doble.

La presente Comunicación se centra en los aspectos tributarios de las situaciones transfronterizas. El elevado nivel de los impuestos de matriculación a los que están sujetos los vehículos trasladados de un Estado miembro a otro en el contexto de un cambio de residencia

¹ Fuente: Eurostat, ACEA y Öko-Institut.

² Tendencias fiscales en la Unión Europea, edición de 2012, Eurostat, Comisión Europea.

³ Según el Tribunal de Justicia, la percepción sucesiva del impuesto de matriculación en dos Estados miembros no constituye necesariamente una doble imposición en sentido estricto, ya que el hecho imponible es el derecho a utilizar el vehículo en las carreteras del país (véase la sección 3.1. del documento de trabajo de los servicios Comisión que acompaña a la presente Comunicación).

⁴ Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE», COM(2010)603 de 27.10.2010, véase, en particular, la acción 6.

⁵ COM(2010) 769 de 20.12.2010.

permanente puede suponer un obstáculo para los posibles migrantes. Asimismo, la disparidad y falta de coordinación de los numerosos umbrales impositivos y criterios técnicos que se utilizan para fijar los diferentes niveles de imposición tales como la cilindrada del motor, el tipo de carburante o las emisiones de CO₂ (tanto en relación con los impuestos de circulación como de matriculación) complica todavía más las ya dispares condiciones de mercado a las que se enfrentan los fabricantes de automóviles, lo que provoca una fragmentación del mercado único debida a los impuestos que, a su vez, de lugar a un comercio transfronterizo de motivación fiscal.

La Comisión ha adoptado iniciativas y presentado propuestas legislativas destinadas a resolver estos problemas en tres ocasiones, a saber, en 1975, en 1998 y en 2005⁶. La propuesta de 1975 condujo a la adopción de la Directiva 83/182/CEE⁷, por la que se establecían franquicias para la importación temporal a un Estado miembro desde otro Estado miembro de vehículos automóviles destinados a circular por carretera. La propuesta de 1998 tenía por objeto establecer una exención obligatoria cuando los vehículos de motor privados se introdujeran de forma permanente en un Estado miembro desde otro Estado miembro, en el contexto del traslado de la residencia normal de un particular. El objetivo de la tercera propuesta era eliminar los impuestos de matriculación en general y sustituirlos por un impuesto anual de circulación al cabo de un periodo transitorio de 10 años, así como por impuestos de circulación de orientación medioambiental. Estas dos últimas propuestas no han obtenido hasta la fecha el respaldo unánime de los Estados miembros requerido para su adopción.

Cabe señalar que, en la actualidad, los impuestos de circulación y matriculación de los automóviles no están armonizados a escala de la UE. Debido a ello, la evolución de la fiscalidad de los vehículos en la UE se ha venido basando en gran medida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal»).

Pese a esta jurisprudencia del Tribunal y a los actos legislativos adoptados, no ha sido posible acabar con la fragmentación de los regímenes tributarios nacionales ni eliminar de forma radical y sistemática la doble imposición o la posible discriminación fiscal con respecto a los vehículos que los ciudadanos trasladan de un Estado miembro a otro. En la presente Comunicación y en el documento de trabajo de los servicios que la acompaña (en lo sucesivo, «el DTS»), se describe y reevalúa la situación actual en el ámbito de los impuestos sobre los vehículos de turismo⁸ a fin de identificar buenas prácticas que los Estados miembros deberían poder aplicar circunscribiéndose al marco jurídico en vigor.

La presente Comunicación y el correspondiente DTS tienen por objetivo aclarar las normas sobre fiscalidad de los vehículos de la UE explicando los derechos y obligaciones de los Estados miembros, ciudadanos y empresas. A juzgar por las preguntas que plantean a la Comisión, no parece que los ciudadanos y las empresas estén en general suficientemente al tanto de sus derechos y obligaciones ni que entiendan cómo les afectan en las distintas situaciones a las que tienen que hacer frente, en particular, cuando trasladan sus vehículos de

⁶ DO C 267 de 21.11.1975, p.8, COM(1998)30 de 10.2.1998 y COM(2005)261 de 5.7.2005.

⁷ Directiva 83/182/CEE del Consejo relativa a las franquicias fiscales aplicables en el interior de la Comunidad en materia de importación temporal de determinados medios de transporte (DO 1983 L 105, p. 59).

⁸ Aunque la presente Comunicación aborda exclusivamente la fiscalidad de los vehículos de turismo (vehículos M1), los argumentos en ella aducidos podrían aplicarse por analogía a otros vehículos automóviles, en particular, los vehículos comerciales/industriales ligeros (vehículos N1) o los ciclomotores.

forma temporal o permanente de un Estado miembro a otro. El DTS, en concreto, pretende ofrecer un panorama general de la abundante jurisprudencia del Tribunal en materia de fiscalidad de los vehículos, y describe el Derecho derivado aplicable en este campo.

Los procedimientos relacionados con la nueva matriculación de vehículos ya matriculados se abordan específicamente en la Propuesta de la Comisión de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se simplifica el traslado dentro del mercado único de vehículos de motor matriculados en otro Estado miembro⁹. Es posible que, en una fase ulterior, haya que replantearse las soluciones propuestas en la presente Comunicación en determinadas situaciones de uso de los vehículos en un Estado miembro distinto del de matriculación, a la luz de los resultados que arroje el debate de dicha propuesta. Ahora bien, esta última no afecta a la fiscalidad propiamente dicha, y los Estados miembros tienen libertad para ejercer su facultad de aplicar impuestos sobre los vehículos de motor de conformidad con la legislación de la Unión.

2. NORMATIVA VIGENTE EN MATERIA DE IMPUESTOS DE MATRICULACIÓN Y CIRCULACIÓN QUE GRAVAN LOS VEHÍCULOS DE TURISMO

Dado que hasta la fecha no se ha adoptado Derecho derivado en este ámbito, exceptuando la Directiva 83/182/CEE, los Estados miembros tienen libertad para aplicar a los vehículos de turismo impuestos distintos del IVA, siempre que estos últimos se atengan a los principios generales consagrados en la legislación de la UE.

2.1. Impuestos de matriculación

A efectos de la presente Comunicación, el término «impuesto de matriculación» abarca todos los impuestos que, en la actualidad, gravan la matriculación de un vehículo, independientemente de la denominación que tengan (impuesto, impuesto especial, sistema bonus-malus ambiental, etc), pero no comprende las tasas que sirven para financiar el coste administrativo de la matriculación de un vehículo o el coste de sus inspecciones técnicas.

Normativa de la UE

La Directiva 83/182/CEE aborda la utilización temporal de un vehículo en un Estado miembro distinto del de residencia. Establece que la utilización temporal de los vehículos de uso privado en otro Estado miembro debe quedar exenta de los impuestos de matriculación y circulación siempre que el particular que traslade el vehículo tenga su residencia normal¹⁰ en otro Estado miembro y que el vehículo no se destine a la venta o el arrendamiento en el Estado miembro de uso temporal, ni se preste a un residente de ese Estado. Esto significa que en situaciones distintas de las cubiertas por la Directiva, los Estados miembros están autorizados en principio a percibir impuestos de matriculación o circulación.

Normativa nacional

⁹ COM(2012) 164 de 04.04.2012.

¹⁰ La Directiva define «residencia normal» como el lugar en que una persona viva habitualmente, es decir, durante por lo menos 185 días por año civil, por razón de vínculos personales y profesionales, o en el caso de una persona sin vínculos profesionales, por razón de vínculos personales que revelen lazos estrechos entre la persona y el lugar en que habita.

En la actualidad, 18 Estados miembros aplican un impuesto de matriculación sobre los vehículos¹¹. La base imponible y el nivel de imposición difieren considerablemente entre Estados miembros¹². Los elementos de diferenciación más comunes son el precio de adquisición o el valor del vehículo, el tipo de carburante utilizado (por ejemplo, gasolina o diesel), la cilindrada o la potencia del motor y las emisiones de CO₂ del vehículo. A lo largo de los últimos años, numerosos Estados miembros han reestructurado la base imponible de sus impuestos de matriculación y circulación para hacerla depender total o parcialmente de las emisiones de CO₂. Generalmente, los impuestos de matriculación nacionales se perciben una sola vez a lo largo de la vida útil del vehículo, salvo en Bélgica, donde se exigen cada vez que tiene lugar un cambio de propiedad (privada) del mismo.

La mayoría de los problemas que surgen en relación con la imposición de los vehículos de turismo tiene su origen en una de las situaciones transfronterizas expuestas a continuación:

- Caso 1: Un ciudadano traslada su vehículo a otro Estado miembro con motivo del traslado de su residencia normal. Aunque la Directiva 2009/55/CE del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a las exenciones fiscales aplicables a las introducciones definitivas de bienes personales de los particulares procedentes de un Estado miembro¹³ no afecta al impuesto de matriculación de vehículos, algunos Estados miembros prevén una exención en tal situación. Los Estados miembros que exigen un impuesto de matriculación deben aplicar un factor de depreciación que tenga en cuenta la disminución del valor económico del vehículo importado. En caso de baja definitiva del registro de matriculación y de exportación del vehículo, algunos Estados miembros proceden a la devolución parcial del impuesto de matriculación ya pagado, aplicando también, generalmente, un factor de depreciación de algún tipo.
- Caso 2: Un ciudadano traslada definitivamente su vehículo a su segunda residencia (por ejemplo, su residencia de vacaciones) en otro Estado miembro y debe pagar de nuevo el impuesto de matriculación. Algunos Estados miembros de destino eximen del impuesto ese traslado. Además, algunos Estados miembros de origen efectúan una devolución parcial del impuesto de matriculación.
- Caso 3: Un ciudadano que reside en un Estado miembro utiliza un vehículo profesional matriculado por la empresa que lo emplea o de la que es administrador en otro Estado miembro. El Estado miembro de matriculación puede exigir un impuesto de matriculación. El Estado miembro de residencia del empleado o administrador solo puede exigir un impuesto de matriculación si se trata de aquel en el que el vehículo se utiliza esencialmente con carácter permanente.
- Caso 4: Un ciudadano que reside en un Estado miembro utiliza un vehículo en régimen de arrendamiento financiero que ha sido matriculado por una sociedad de arrendamiento financiero en otro Estado miembro. El Estado miembro de matriculación puede exigir un impuesto de matriculación. El Estado miembro de residencia también puede exigir un impuesto de matriculación que ha de ser proporcional a la duración del contrato de arrendamiento financiero.
- Caso 5: Un ciudadano que reside en un Estado miembro utiliza frecuentemente su vehículo en otro Estado miembro para visitar a su pareja o a su familia. El segundo Estado

¹¹ Véase el anexo I del DTS.

¹² En la base de datos «Impuestos en Europa» puede obtenerse información adicional sobre la base imponible y el nivel del impuesto.

¹³ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm.
DO L 145 de 10.6.2009, p. 36.

miembro solo puede exigir un impuesto de matriculación si la pareja o la familia utiliza el vehículo regularmente.

- Caso 6: Un estudiante va a estudiar temporalmente a otro Estado miembro o un empleado es enviado por su empresa, en comisión de servicios, a otro Estado miembro. Durante ese periodo, tanto el estudiante como el empleado utilizan su vehículo principalmente en el país donde llevan a cabo, respectivamente, sus estudios o su trabajo. En tales casos, el Estado miembro de estudio o de trabajo no puede aplicar un impuesto de matriculación.
- Caso 7: Una empresa de alquiler de vehículos que ha matriculado la totalidad o una parte de su parque móvil en un Estado miembro desearía celebrar contratos de alquiler por un trayecto de ida exclusivamente o trasladar parte de este parque móvil a otro Estado miembro sin tener que pagar los impuestos de matriculación y circulación y, de ese modo, gestionar mejor la intensificación estacional de la demanda.
- Caso 8: Un ciudadano o un concesionario de un Estado miembro que aplica el impuesto de matriculación vende un vehículo a un particular o una empresa establecida en otro Estado miembro en el que el vehículo deberá ser matriculado. Si el impuesto de matriculación aún integrado en el valor del vehículo no es objeto de devolución, puede producirse una «sobreimposición» en el primer Estado miembro frente a los vehículos que permanezcan matriculados en ese Estado miembro hasta el término de su vida útil. No obstante, algunos de los Estados miembros que aplican un impuesto de matriculación prevén una devolución parcial del impuesto ya abonado en caso de que los vehículos de turismo se matriculen y exporten por vendedores profesionales, es decir, sin que su propietario emigre realmente.

Dada la escasa legislación existente a escala de la UE en materia de fiscalidad de los vehículos, en numerosos casos se ha apelado al Tribunal, y este ha establecido unos principios que los Estados miembros deben respetar al aplicar los impuestos de matriculación en situaciones tales como las descritas más arriba. Ahora bien, aunque esta jurisprudencia aporta soluciones en caso de discriminación entre productos nacionales e importados, no aborda el problema de doble imposición que surge en situaciones tales como las descritas en los casos 1, 2 y 8.

2.2. Impuestos de circulación

El término «impuesto de circulación» utilizado en la presente Comunicación comprende todos los tipos de impuestos relacionados con la circulación de un vehículo en el territorio de un Estado miembro, independientemente de su denominación y excluidos los peajes, las viñetas y los impuestos especiales sobre los carburantes.

Normalmente, los impuestos de circulación son recaudados anualmente por el Estado miembro de matriculación del vehículo de turismo y varían en función de la cilindrada o la potencia de su motor, del tipo de carburante que utiliza o de su rendimiento medioambiental. En caso de que el vehículo sea dado de baja en el registro de matriculación o cambie de propietario durante el periodo cubierto por la cuota del impuesto de circulación, se procede a una devolución proporcional de la misma. De esta forma, se limita el problema de doble imposición en caso de utilización transfronteriza de un vehículo de turismo.

3. PROBLEMAS PENDIENTES

3.1. El problema de la doble imposición

Aunque la jurisprudencia del Tribunal ha permitido resolver una serie de cuestiones en el ámbito de la percepción de los impuestos de matriculación en el país de destino, existen diversas situaciones en las que siguen registrándose problemas.

Impuestos de matriculación

Los ciudadanos pueden verse enfrentados a un problema de doble imposición con motivo del traslado definitivo de un vehículo a otro Estado miembro o de su utilización principal en un país distinto de aquel en el que ha sido matriculado inicialmente.

La doble imposición se produce fundamentalmente cuando los ciudadanos migran desde un Estado miembro que aplica un impuesto de matriculación pero no prevé su devolución en caso de traslado del vehículo a otro Estado miembro que aplica un impuesto de matriculación pero no establece una exención fiscal en ese caso. La doble imposición puede producirse también cuando un vehículo matriculado en un Estado miembro que aplica impuestos de matriculación se utiliza principalmente (con carácter temporal o permanente) en otro Estado miembro que aplica asimismo impuestos de matriculación (véanse, más arriba, los casos 3 a 5).

A medida que avanza la integración de la UE, son cada vez más numerosas las personas que se trasladan de un país a otro para residir, estudiar, trabajar o disfrutar de su jubilación, o que adquieren residencias de vacaciones en otros Estados miembros dejando en ellos su (segundo) vehículo¹⁴. Aunque la normativa de la UE permite evitar la doble imposición en algunas situaciones específicas, el problema subsiste en muchas otras.

Impuesto de circulación

No es probable que se produzca un problema de doble imposición en el ámbito de los impuestos de circulación, ya que estos se recaudan con periodicidad anual y únicamente de forma proporcional, es decir, normalmente son objeto de devolución en caso de baja en el registro de matriculación.

3.2. Otros problemas

3.2.1. Falta de información respecto de la aplicación de los impuestos de matriculación y circulación de vehículos en situaciones transfronterizas

Los ciudadanos se quejan a menudo no solo de la doble imposición sino también de la complejidad de la normativa tributaria extranjera y de la dificultad para obtener información

¹⁴ El número de ciudadanos residentes en un Estado miembro distinto del de origen ascendió en 2011 a 12,8 millones. El número de trabajadores transfronterizos (aquellos que trabajan en un Estado miembro distinto del de residencia se elevó en 2010 a 1 millón, aproximadamente). Dentro de los trabajadores transfronterizos existe una categoría específica que agrupa a aquellos que viven en un Estado miembro pero que utilizan un vehículo matriculado por su empresa en otro Estado miembro. No se dispone de datos sobre esta categoría, pero, en general, las matriculaciones realizadas por empresas supusieron aproximadamente el 50,5 % de los 11,6 millones de nuevos vehículos de turismo matriculados en 18 Estados miembros de la UE en 2008.

sobre esas normas y procedimientos. Estas dificultades se deben en parte a las barreras lingüísticas.

3.2.2. *Aplicación correcta de las normas de la UE en caso de utilización temporal u ocasional de un vehículo*

La correcta aplicación de la Directiva 83/182/CEE relativa al tratamiento fiscal en caso de utilización temporal u ocasional de un vehículo en un Estado miembro distinto del de matriculación ha sido objeto de numerosas sentencias del Tribunal y numerosos procedimientos de infracción (véase la sección 3.1. del DTS). También se ha apelado al Tribunal para que se pronuncie respecto de otras cuestiones, como, por ejemplo, el arrendamiento financiero transfronterizo, la utilización de vehículos de empresa por empleados o administradores residentes en un Estado miembro distinto del de matriculación, o la toma en préstamo de vehículos por un residente de un Estado miembro distinto del de matriculación (véanse las secciones 3.4. a 3.7. del DTS). Hasta el momento, la jurisprudencia del Tribunal se ha materializado en importantes principios que han permitido aclarar la potestad fiscal de los Estados miembros, preservando al mismo tiempo los derechos de los ciudadanos de la UE. Sin embargo, parece que algunos Estados miembros están teniendo dificultades para adaptar sus prácticas y normas jurídicas nacionales a esos cambios. La Comisión participa permanentemente en el control de la adecuación de la legislación de los Estados miembros a la jurisprudencia del Tribunal en este ámbito.

3.2.3. *Alquiler transfronterizo de vehículos*

Las empresas de arrendamiento de vehículos alquilan estos últimos por un periodo de tiempo relativamente breve. Generalmente, su parque automovilístico es muy nuevo, ya que los vehículos permanecen en la empresas entre seis y nueve meses, aproximadamente, y posteriormente vuelven a ser adquiridos por los fabricantes. En la Unión Europea, el parque automovilístico de turismos destinados al alquiler a corto plazo se estima en 1 400 000 vehículos. Las empresas de alquiler de vehículos que prestan servicios de carácter transfronterizo pueden tener que enfrentarse a dos tipos de problemas:

- (1) El primero es la repatriación del vehículo en caso de alquiler por un único trayecto¹⁵. A menudo, los Estados miembros no permiten el realquiler del vehículo a un residente del país en que ha finalizado la ejecución del contrato de alquiler por un trayecto de ida exclusivamente, sin proceder a una nueva matriculación y al abono del impuesto correspondiente. Así pues, en muchas ocasiones, el vehículo puede ser devuelto únicamente si la empresa de alquiler encuentra a un cliente residente en el país de matriculación, o si se encarga de su devolución un empleado de la propia empresa o es repatriado en un camión. A los costes de repatriación, se añaden, en este caso, los ingresos no percibidos durante el periodo en que el vehículo no ha podido ser objeto de alquiler. Por consiguiente, el alquiler por un único trayecto a otro Estado miembro resulta caro, hasta el punto de que, a menudo, las empresas de alquiler no ofrecen a sus clientes esta posibilidad.

¹⁵ El artículo 3 de la Directiva 83/182/CEE obliga a los Estados miembros a autorizar el nuevo alquiler de los vehículos a no residentes para su «exportación» si se encuentran en el país como consecuencia de la ejecución de un contrato de alquiler que termine en ese mismo país. También pueden ser devueltos al Estado miembro en que se alquilaron inicialmente por un empleado, incluso aunque ese último sea residente en el Estado miembro de importación temporal. El artículo 9 de la Directiva autoriza a los Estados miembros a establecer o mantener regímenes más flexibles, por ejemplo, autorizando que dichos vehículos vuelvan a alquilarse a un residente de su país para su reexportación. Sin embargo, son pocos los Estados miembros que se acogen a esta posibilidad.

- (2) El segundo es la dificultad que tienen las empresas de alquiler de vehículos para hacer frente al incremento estacional de la demanda en determinados Estados miembros mediante el traslado temporal de los vehículos de alquiler de un Estado miembro a otro. Los costes derivados de la baja del vehículo en el registro de matriculación en el Estado miembro de origen y de su matriculación y el pago del impuesto correspondiente en el país de destino, así como los ingresos no percibidos durante el periodo en que se desarrollan dichos procedimientos –procedimientos estos que deben volver a realizarse en sentido inverso al cabo de unos meses –, son demasiado elevados para justificar una reubicación de un vehículo tan solo por unos cuantos meses. Debido a ello, a menudo, las empresas de alquiler de vehículos no pueden hacer frente a los picos de la demanda en determinados Estados miembros durante la temporada turística, mientras cuentan, al mismo tiempo, con vehículos sin utilizar en otros Estados miembros. Así pues, dichas empresas desearían poder transferir parte de su parque de vehículos a otros Estados miembros durante unos determinados meses al año.

Ambos problemas restringen de forma implícita la libre prestación de servicios transfronterizos, incrementan los costes de las empresas y de sus clientes o limitan la oferta de servicios en beneficio de estos últimos, ya que en algunos casos dichos servicios pueden llegar a no prestarse en absoluto. Por lo que respecta a los costes y trámites vinculados con la matriculación y baja en el registro, la propuesta de Reglamento por la que se simplifica la transferencia de vehículos automóviles registrados en otro Estado miembro del mercado único mencionada en la sección 1 aporta soluciones. La propuesta establece que las empresas de alquiler de vehículos solo deban registrarlos en el Estado miembro en que tengan su residencia normal.

3.2.4. Fragmentación del mercado provocada por la fiscalidad

La mayoría de los Estados miembros que gravan los vehículos con impuestos de matriculación o circulación basados en sus especificaciones técnicas, lo hacen diferenciándolos en función de su rendimiento técnico (por ejemplo la cilindrada o la potencia de su motor) o por la cantidad de emisiones de CO₂ que producen¹⁶. A menudo, los umbrales se fijan atendiendo a las características del mercado nacional o los objetivos nacionales en el momento de su introducción y teniendo en cuenta la incidencia de neta en los ingresos de las sucesivas reformas previstas.

Siempre que ha resultado rentable económicamente, los fabricantes han adaptado su oferta a estas características de concepción de los impuestos sobre los vehículos, en particular, suministrando en sus principales mercados vehículos situados en un nivel inmediatamente inferior a algunos umbrales, por ejemplo, automóviles cuyos motores tienen una cilindrada de 1599 cm³ o 1999 cm³. Sin embargo, dichos umbrales varían en función de los países. Esta falta de armonización provoca una fragmentación «técnica» del mercado único. Debido a ello, no se pueden explotar plenamente las posibles economías de escala de un mercado único en el que cada año se registran 13 millones de vehículos nuevos, lo que tiene un impacto negativo tanto sobre la competitividad de la industria como sobre la eficacia de los regímenes de incentivación. Otro de los efectos de este fenómeno es el incremento del coste de los vehículos, ya que un sistema fragmentado induce a los fabricantes de vehículos a desperdiciar recursos ajustando los automóviles a los diferentes umbrales y reduce la rentabilidad de la política europea sobre clima. Esta fragmentación de los impuestos sobre los vehículos fue

¹⁶ Véase el anexo IV del DTS.

claramente reconocida por el Grupo de alto nivel CARS 21 en 2012¹⁷. Así pues, los fabricantes de vehículos han exigido una armonización de los impuestos basados en el CO₂. Sin embargo, la iniciativa de la Comisión para llevar a cabo una armonización en este ámbito no ha encontrado un respaldo unánime por parte de los Estados miembros¹⁸.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS Y MEJORES PRÁCTICAS

La Comisión considera que la mejor forma de solucionar los problemas enunciados anteriormente consiste en suprimir los impuestos de matriculación e integrarlos (de una forma neutral desde el punto de vista de los ingresos) en los impuestos de circulación, armonizando e intensificando al mismo tiempo la vertiente ambiental de los impuestos sobre los vehículos. Sin embargo, dado que la propuesta de 2005 no se ha adoptado por el momento, resulta adecuado explorar soluciones inmediatas a los problemas identificados en la presente Comunicación.

4.1. El problema de la doble imposición

A fin de evitar la doble imposición o la tributación excesiva en el caso de los ciudadanos de la UE que trasladen su vehículo con carácter permanente a otro Estado miembro (casos 1, 2 y 8 de la sección 2.1.), pueden aplicarse, en principio, tres opciones estratégicas:

- Exención, por parte del Estado miembro de destino, de la totalidad del impuesto de matriculación del vehículo importado.
- Devolución parcial del impuesto de matriculación ya pagado y aún incorporado al valor del vehículo (impuesto residual) por parte del Estado miembro de partida¹⁹.
- Reducción por parte del Estado miembro de destino del impuesto nacional adeudado en un importe equivalente al del impuesto ya abonado en el Estado miembro de partida (sistema de imputación), además de la depreciación que deberá aplicarse cuando el vehículo gravado no sea nuevo sino usado.

El siguiente cuadro muestra cuáles de los 18 Estados miembros que aplican un impuesto de matriculación aplican ya las opciones 1 o 2.

	AT	BE	CY	DK	EL	ES	FI	FR	IE	IT	HU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SI
1.			X ¹		X	X	X		X	X				X	X	X		
2.	X	X		X		X	X							X	X	X	X	X

¹ Aplicación de impuestos especiales sobre los vehículos, pero no de impuesto de matriculación.

La primera opción puede tener ciertas repercusiones negativas sobre el presupuesto de los Estados miembros que aplican un impuesto de matriculación elevado. Ahora bien, este elevado nivel de gravamen puede desincentivar asimismo la inmigración y los regímenes de

¹⁷ El informe final CARS 21, adoptado el 6 de junio de 2012 se halla disponible en el siguiente sitio web: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cars-21-final-report-2012_en.pdf.

¹⁸ Véase la propuesta de 2005 mencionada en la nota a pie de página 6.

¹⁹ Los Estados miembros que proceden a esa devolución la aplican bajo distintas condiciones (véase el anexo II del DTS). Generalmente, dichas devoluciones no solo se hacen en beneficio de los ciudadanos que cambian de residencia con sus vehículos, sino también en caso de que los vehículos se den de baja en el registro de matriculación y sean exportados por concesionarios de automóviles o por ciudadanos que vendan sus vehículos en el extranjero.

trabajo transfronterizo de una forma que puede afectar negativamente a sus economías. Asimismo, esta opción sitúa a los inmigrantes que llegan al Estado miembro con sus vehículos (usados) en una posición relativamente privilegiada frente a los residentes. Ahora bien, dado que la propia migración lleva aparejados elevados costes económicos y sociales para el inmigrante, este «privilegio fiscal» solo compensará en parte la situación de desventaja a la que se ve expuesto este último.

Al aplicar la segunda opción, el Estado miembro de partida «pierde» el impuesto residual. Pero con la devolución, el vehículo abandona el Estado miembro en una situación de neutralidad fiscal.

Con arreglo a la tercera opción, el vehículo se exportaría desde el país de partida en una situación de neutralidad fiscal. Sería el Estado miembro de destino el que adelantaría los ingresos fiscales correspondientes al impuesto residual. Los efectos negativos de la aplicación de este sistema de imputación serían inferiores a los que tendría la aplicación de un régimen de exención.

El régimen más beneficioso para los ciudadanos sería un sistema de devolución basado en la depreciación aplicado por el Estado miembro de partida, combinado con una exención del impuesto de matriculación en el Estado miembro de destino. En tal situación, la última carga tributaria en el primer Estado miembro sería siempre proporcional al periodo de utilización del vehículo en ese Estado miembro (evitándose por tanto una tributación excesiva) y no se produciría un gravamen en el segundo Estado miembro. La segunda mejor opción sería una combinación de los regímenes de devolución e imputación. Este régimen es menos ventajoso para los ciudadanos, ya que estos no se beneficiarían en absoluto, o solo lo harían parcialmente de esa imputación en caso de que se trasladen a un Estado miembro que no aplique el impuesto de matriculación o solo lo aplique a un nivel inferior.

4.2. Otros problemas

4.2.1. Falta de información

Mediante la presente Comunicación y el DTS, la Comisión pretende aclarar las normas de la UE sobre imposición de los vehículos de turismo teniendo en cuenta los principios enunciados por el Tribunal. Corresponde a los Estados miembros suministrar información detallada a los ciudadanos y las empresas sobre la forma en que aplican los impuestos de ámbito nacional y en que han incorporado los principios desarrollados por el Tribunal. Debería poder accederse a esta información como mínimo en la lengua o lenguas del Estado miembro, y a los aspectos más fundamentales de la misma (como, por ejemplo, las «preguntas más frecuentes») también en las lenguas de los ciudadanos que se suelen desplazar en mayor medida a ese Estado miembro. Todos los demás interesados deberían poder consultarla en inglés. Además, la información debería estar fácilmente accesible en Internet, ser pertinente y estar actualizada, e indicar un punto de contacto para acceder a información adicional

4.2.2. Traslado temporal de un vehículo de turismo a otro Estado miembro (casos 3 a 7 de la sección 2.1.)

Tal como se ha señalado en la sección 3.2.2., los Estados miembros pueden tener dificultades a la hora de adaptar su legislación sobre fiscalidad de los vehículos a los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal. El DTS, a cuya actualización tiene previsto proceder regularmente la Comisión, debe facilitar orientaciones a los Estados miembros a este

respecto. Por otro lado, puede resultar útil entablar un debate con estos últimos en un grupo de trabajo técnico a fin de determinar buenas prácticas en situaciones concretas.

Ya en la actualidad, algunos Estados miembros permiten la utilización por sus propios ciudadanos durante un periodo relativamente limitado (entre dos semanas y un mes, como máximo), de los vehículos matriculados en otro Estado miembro, sin la obligación de pagar un impuesto de matriculación y circulación, siempre que se cumplan determinadas condiciones, como, por ejemplo, el envío de una notificación administrativa. Pero incluso una solución de este tipo parece bastante rígida en una coyuntura de creciente movilidad internacional y modelos de movilidad diversificados. Atendiendo a la reciente jurisprudencia del Tribunal relativa a los vehículos prestados²⁰, los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de autorizar durante un periodo limitado la utilización por un ciudadano de un vehículo registrado en otro Estado miembro sin la obligación de abonar un impuesto de matriculación, siempre que se establezcan ciertas condiciones para evitar la evasión o elusión fiscales.

4.2.3. *Sector de los vehículos de alquiler*

Algunos Estados miembros ya han adoptado medidas para solucionar los problemas descritos en la sección 3.2.3.

- (1) Por lo que respecta a la repatriación de los vehículos alquilados por un único trayecto de ida, algunos Estados miembros permiten que los vehículos matriculados en otro Estado miembro que hayan llegado a su territorio a raíz de un contrato de alquiler, se alquilen por un periodo determinado a un residente sin la obligación de pagar el impuesto de matriculación y circulación siempre que se cumplan determinadas condiciones²¹. Ello facilita la prestación de servicios de alquiler de vehículos en una sola dirección, aunque las condiciones varían considerablemente.
- (2) Un Estado miembro autoriza el traslado temporal de vehículos de alquiler matriculados en otro Estado miembro por un periodo máximo de tres meses al año, sin necesidad de pagar impuestos de matriculación y circulación, lo que permite a las empresas de alquiler de vehículos hacer frente de forma más efectiva a la intensificación estacional de la demanda.

Los Estados miembros que aplican disposiciones más flexibles en las dos situaciones mencionadas pueden basarse para ello en el artículo 9, apartado 1, de la Directiva 83/182/CEE. Hasta el momento no hay indicios de que esta flexibilidad haya causado problemas. Por ello, la Comisión sugiere que los demás Estados miembros introduzcan disposiciones similares, sujetas a condiciones que permitan evitar una eventual evasión o elusión fiscales. De este modo, las empresas de alquiler de vehículos podrían optimizar la utilización de su parque móvil y reducir costes, lo que, a su vez, disminuiría los precios al consumidor final.

4.2.4. *Fragmentación del mercado provocada por la fiscalidad*

Aunque la propuesta de 2005 no obtuvo el respaldo unánime de los Estados miembros, es preciso reconocer que, desde entonces, numerosos Estados miembros han integrado en sus

²⁰ Sentencia de 26 de abril de 2012, en los asuntos acumulados L.A.C. van Putten, P. Mook, G. Frank, C-578/10, C-579/10, C-580/10.

²¹ Para más información, véase el anexo III del DST.

impuestos de matriculación o de circulación elementos de carácter ambiental. No obstante, aun cuando los Estados miembros aplican los mismos criterios ambientales, suelen fijar umbrales diferentes, lo que provoca diferencias de magnitud (a veces muy marcadas) de los impuestos recaudados. La diferenciación de los vehículos a efectos de gravamen no debe basarse en criterios específicamente tecnológicos, tales como la cilindrada o la potencia del motor, sino en datos sobre rendimiento objetivos, a disposición del público, y significativos desde el punto de vista de las políticas aplicadas, tales como las emisiones de CO₂. Por otro lado, los umbrales deben actualizarse periódicamente a fin de seguir incitando a la adquisición de un vehículo limpio y eficiente. Desde esta óptica, se sugiere que los Estados miembros examinen en un grupo de trabajo cómo lograr una coordinación más eficaz de los criterios que utilizan como base para calcular los impuestos de matriculación y circulación, de modo que se reduzca la fragmentación técnica del mercado de vehículos de la UE, se aprovechen las economías de escala y se alcancen los objetivos ambientales de forma rentable. Es preciso señalar asimismo que los servicios de la Comisión están elaborando directrices destinadas a los Estados miembros que deseen introducir incentivos financieros en consonancia con la Estrategia europea sobre vehículos limpios y energéticamente eficientes²².

5. CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

La movilidad de los ciudadanos se halla en constante aumento debido a la integración europea y a que los modelos de empresa y de crecimiento dependen cada vez más de la intensificación de la división del trabajo a nivel internacional. La movilidad puede contribuir a resolver los problemas que surgen en los mercados de trabajo locales, incrementar la eficiencia de los mercados e intensificar el crecimiento económico. Por otro lado, la libre circulación es uno de los derechos de la UE más apreciados por sus ciudadanos y constituye uno de los pilares del desarrollo de la UE. La doble imposición en el ámbito de la fiscalidad de los vehículos, el elevado nivel de impuestos de matriculación que genera el traslado de un automóvil en el contexto de una migración y la falta de información al respecto pueden obstaculizar la movilidad transfronteriza.

Si bien por el momento aún no se ha adoptado la estrategia propuesta por la Comisión en 2005, que consiste en la supresión de los impuestos de matriculación para integrarlos de una forma neutra desde el punto de vista de los ingresos en los impuestos de circulación existentes, ciertos Estados miembros han adoptado ya voluntariamente algunas de las medidas previstas en la propuesta, hecho este del que la Comisión se congratula. No obstante, persisten una serie de problemas incompatibles con la idea de un auténtico mercado único que exigen por consiguiente soluciones a corto plazo.

Debido a ello la Comisión ha identificado una serie de buenas prácticas a corto plazo que se exponen a continuación y cuya aplicación propone a los Estados miembros.

1. A fin de asegurarse de que los contribuyentes que se trasladan a otro Estado miembro conocen sus derechos y obligaciones, los Estados miembros deberían facilitar información adecuada sobre la forma en que aplican los impuestos de matriculación y circulación de los vehículos en las situaciones transfronterizas, como por ejemplo, el modo en que han incorporado el marco jurídico de la UE descrito en la presente Comunicación y en el DTS. A tal fin, sería conveniente crear un punto de contacto

²² COM(2010)186 de 28.04.2010.

central destinado a los contribuyentes, a cuyo enlace pudiera accederse desde el sitio web de la Comisión.

2. Con objeto de evitar la doble imposición y la imposición excesiva en caso de que los ciudadanos trasladen un vehículo de forma permanente de un Estado miembro a otro, los Estados miembros que inicialmente aplicaran un impuesto de matriculación deberían, como mínimo, proceder a una devolución parcial del impuesto teniendo en cuenta la depreciación del vehículo, independientemente de que el Estado miembro de destino conceda o no una exención del impuesto de matriculación.
3. Los Estados miembros deberían aprovechar al máximo la flexibilidad que brinda la Directiva 83/182/CEE para aplicar regímenes menos restrictivos que permitan el uso temporal de vehículos en los Estados miembros sin que estos sean objeto del impuesto de matriculación y circulación. Se alude, en concreto, al caso de los vehículos de alquiler matriculados en otro Estado miembro, pero también a otras situaciones de utilización temporal u ocasional por un residente de un vehículo matriculado en otro Estado miembro.
4. Adoptar medidas para reducir la fragmentación del mercado de vehículos de la UE derivada de una aplicación divergente de los impuestos de matriculación y circulación por parte de los Estados miembros. También deberían tenerse en cuenta las futuras Directrices sobre incentivos financieros para unos vehículos limpios y eficientes.

Una vez que haya recibido la opinión de las instituciones a las que va dirigida la presente Comunicación, la Comisión tiene la intención de instituir un Grupo de Trabajo técnico para debatir las cuestiones anteriormente expuestas con los Estados miembros. Como resultado de este proceso, podrían cobrar un nuevo impulso los debates en el seno del Consejo sobre la propuesta de 2005. Asimismo, podría considerarse la revisión de la Directiva 83/128/CE a fin de tener en cuenta la extensa jurisprudencia desarrollada por el Tribunal e incrementar la transparencia y la seguridad jurídica.