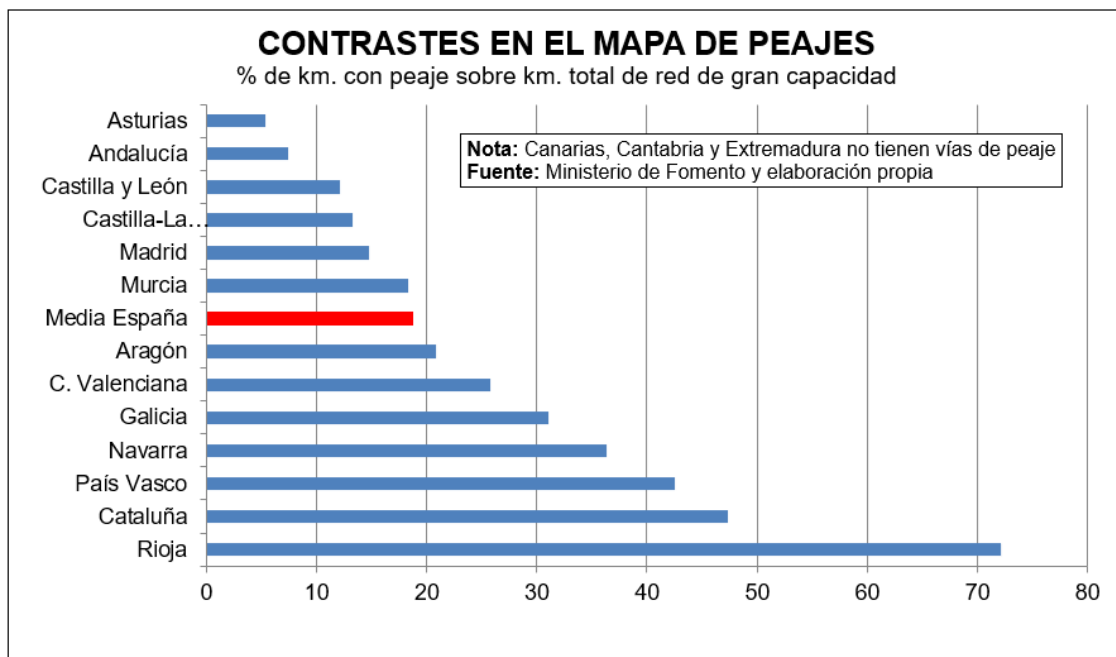


El rechazo a los peajes, ¿crisis u oportunidad?

El auge reciente de los movimientos sociales contra los peajes en Cataluña ha podido emerger, al margen del contexto político y económico, como consecuencia de la percepción de una parte de la población de la falta de equidad en el tratamiento del ciudadano en el uso de un bien público de características prácticamente homogéneas como son las vías de alta capacidad, es decir, de las diferencias existentes en el pago por su uso en distintas regiones españolas.



No es necesario decir que esta falta de equidad deriva, más allá de razones históricas, de unas políticas de inversión en carreteras alejadas del principio básico que debe guiar toda política pública: la coherencia y la equidad. La opción de inversión sistemática en vías libres de peaje llevada a cabo desde principios de los noventa, justificable como política de desarrollo regional, no tuvo en cuenta sus consecuencias no sólo en las diferencias que se establecían entre territorios sino principalmente en sus derivas financieras.

Más allá de las disparidades regionales en materia de pago por uso, hoy emergen con contundencia las dificultades de las administraciones para equilibrar las cuentas públicas y, por lo tanto, de algún modo se pone en cuestión el modelo de financiación de las infraestructuras y su mantenimiento.

La situación es delicada pues se juntan circunstancias difíciles de gestionar. De entrada parece ineludible restaurar la equidad perdida. Por otra parte, las dificultades financieras de las administraciones complican el proceso de restauración de esta equidad en la medida en que supone cargas financieras no asumibles por el sector público o, alternativamente, cargas para los ciudadanos que en estos momentos disfrutaban de una situación de privilegio relativo.

En estas líneas intentaremos analizar estas cuestiones y proponer soluciones aplicables para reconducir la situación. No es el momento ni el lugar de profundizar en los errores del sistema en el pasado, sino de tratar de abrir horizontes que provean un modelo sostenible y justo de utilización de las infraestructuras viarias de calidad. Los hechos: una situación incierta y un panorama heterogéneo en el territorio. Actualmente en España el modelo es totalmente heterogéneo desde el punto de vista territorial. Mientras en comunidades como Extremadura, Cantabria o Canarias todas las vías de alta capacidad son gratuitas, o en Asturias, Andalucía y las dos Castillas el porcentaje de kilometraje gratuito oscila entre el 85% y el 95%, en otras como La Rioja, Cataluña, País Vasco o Galicia las proporciones de pago son mucho más elevadas.

Esta situación de heterogeneidad se ha generado en veinte años. Si en el año 1990 la longitud de vías de alta capacidad se repartía prácticamente por mitades entre las vías de peaje y las libres, en el año 2010, las de peaje habían pasado a representar el 23% de los casi 16.000 kilómetros de vías de alta capacidad.

Estas diferencias importantes en las dotaciones de infraestructuras por regiones son más significativas aún si nos atenemos al volumen de tráfico de pago o gratuito que circula por estas vías de alta capacidad. Así, con datos de tráfico del año 2010, mientras en Extremadura, Asturias o Cantabria el 100% de la utilización de las vías de alta capacidad era gratuita o en la región de Madrid y Castilla-La Mancha este

porcentaje superaba el 95 %, en otras zonas como La Rioja o Cataluña sólo un 22% y un 37,3% del tráfico discurría por vías gratuitas.

Finalmente, el diferencial también se manifiesta en la utilización de estas vías en los distintos territorios y se explica no sólo por la diversidad de estructura territorial, económica y social de cada región, sino también por la distinta intensidad de dotación infraestructural en cada territorio. Mientras en Castilla y León, Galicia o Extremadura la circulación media diaria en estas vías está alrededor de los 10.000 vehículos, en Madrid, Cantabria o Cataluña las cifras son mucho más elevadas.

¿Qué opciones se pueden plantear ante esta situación?

Considerando que restaurar la equidad en el modelo de uso de las infraestructuras viarias de alta capacidad es una demanda social ineludible y al mismo tiempo un problema de solución compleja, y más allá de la opción de eludir el problema, siempre justificable, resulta obligado adoptar una postura activa para mejorar la equidad del sistema escogiendo entre dos alternativas opuestas o una fórmula intermedia entre estas, de forma que se debería de elegir entre las siguientes opciones:

- A. - Extensión generalizada del sistema de peajes en todo el sistema de vías de alta capacidad.
- B. - Supresión generalizada de los peajes.
- C. - Fórmula intermedia.

Opción A: Establecimiento de peajes en la red de alta capacidad (autovías)

Esta sería una solución que podría restaurar la equidad en función de cómo se aplicara el pago por uso. Sin embargo es una solución de enormes costes políticos en un momento en que el rechazo al peaje aparece como posicionamiento definido de una parte de la población.

Además, la extensión generalizada de los peajes abre una serie de incertidumbres importantes asociadas a los costos de implementación de la medida. ¿Cuántos peajes deben instalarse, en qué vías, con qué tarifas, cómo se gestionan? Las diferentes respuestas a estas cuestiones dan cifras distintas de inversión y costes de mantenimiento y la restauración de la equidad queda directamente asociada a la política tarifaria que se aplique.

Por otro lado, el establecimiento generalizado de peajes provocaría una alteración sensible de los flujos de tráfico actual por la vía de la desviación hacia vías convencionales de no pago, con las consecuencias obvias de mayor congestión, contaminación y aumento del riesgo de accidentalidad. Desde esta perspectiva, lo positivo de la equidad quedaría compensado por la falta de eficiencia desde el punto de vista de la movilidad.

Es cierto, al contrario, que acometer este proceso generaría inversión pública o privada, empleo y, lo que es más importante, unas rentas que aliviarían la situación de los presupuestos públicos, ya sea por la recaudación directa o por el precio de la eventual concesión de la gestión del nuevo sistema.

Opción B: Supresión de los peajes en la red de alta capacidad

Suprimir los peajes es, sin duda, la solución más eficiente para restaurar la equidad en España ya que hace “tabla rasa” de la situación actual de desequilibrio. Sin embargo, plantea también inconvenientes muy importantes, algunos de insalvables en la actualidad.

En primer lugar, suprimir los peajes o, lo que es equivalente, rescatar las autopistas, es una opción que como mínimo debilita el principio de seguridad jurídica porque altera sustancialmente la legalidad vigente.

En segundo lugar, y más importante aún, optar por el rescate de las autopistas supone afrontar las consecuencias financieras que conlleva y ello, dada la situación de las finanzas públicas, es materialmente imposible.

Opción C: Fórmulas intermedias

Las fórmulas intermedias pasan por abordar de manera gradual el proceso de reequilibrio del sistema y pueden adoptar vías muy diferenciadas.

Una primera opción puede ser la propuesta por la Resolución del Parlamento de Cataluña aprobada el 9 de mayo, por la que se instaba a la creación de un fondo de rescate de autopistas con cargo a las recaudaciones provenientes del impuesto de sociedades ingresado por las concesionarias y del impuesto del valor añadido repercutido en los peajes.

Una segunda opción, en este caso la propuesta del RACC, pasa por establecer la desgravación de los peajes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

El peaje desgravable del IRPF

La desgravación de los peajes del IRPF es una opción que presenta ventajas importantes:

- Es una solución políticamente ganadora.
- Es una solución fácil de aplicar con la tecnología disponible.
- Se respeta el statu quo de las concesionarias.
- Es una medida que se puede graduar en el tiempo y cuantitativamente modulando el alcance de la desgravación.
- Es una medida que permite seguir utilizando los peajes como instrumento regulador de la movilidad.
- No afecta a los turistas ni el transporte de mercancías internacional de empresas no españolas, que siguen pagando por el uso de las infraestructuras.
- Creará más tráfico en las autopistas, principalmente procedente de otras vías actualmente congestionadas y, por lo tanto, hará más eficiente la utilización de las infraestructuras viarias.
- La solución abre la puerta a una racionalización del modelo de financiación y mantenimiento de infraestructuras.
- Es una solución de coste modulable.

Es una solución políticamente viable porque favorece a una amplia parte de la población y no se limita territorialmente a una región determinada. Las autopistas de titularidad estatal se extienden por trece comunidades autónomas, aunque con longitudes distintas.

Es una solución fácil de aplicar con la tecnología disponible. El teletac y el potencial de la tecnología informática permiten controlar el consumo de autopistas de cada ciudadano y se puede transferir esta información debidamente empaquetada a la Agencia Tributaria. Es un sistema tan simple como el registro de las aportaciones a planes de pensiones que aparecen automáticamente, los borradores de la declaración del IRPF.

Es una solución que respeta el mapa de concesiones actual y permite a las sociedades concesionarias seguir operando con normalidad con unas contrapartidas mínimas, básicamente la gestión de la información de los peajes desgravables.

Es una medida que se puede aplicar gradualmente, tanto en el tiempo (estableciendo un período de transición a la desgravación total) como cuantitativamente. Así se pueden establecer límites máximos a las cantidades desgravables anualmente de la cuota.

Es una solución que puede ayudar a la movilidad en la medida en que es posible establecer criterios selectivos de desgravación en función de franjas horarias o días de la semana, ayudando a regular el tráfico.

Es una solución que no afecta al tráfico de extranjeros que no tributen por el IRPF en España y, por tanto, mejora claramente las opciones de peaje en la sombra existentes en la actualidad.

Es una solución que puede hacer más eficiente el sistema viario actual en la medida que se generará más tráfico en las autopistas de peaje. Esto podría suponer una solución para ciertas autopistas con problemas de viabilidad como las radiales de Madrid, o aliviar ciertas vías convencionales como la nacional II a su paso por el Maresme. Además, el incremento de uso podría facilitar una revisión de los pactos concesionales en materia de precios.

Es una solución que abre la puerta al debate sobre el modelo de financiación de infraestructuras en nuestro país. Una vez restaurada la equidad tenemos una base sólida sobre la que diseñar un nuevo sistema. Debatir un nuevo modelo en las condiciones actuales equivale a rehabilitar un edificio con los fundamentos en mal estado.

Finalmente, es una solución asumible económicamente porque su coste es modulable. Los ingresos declarados por las autopistas de peaje en el año 2010 ascendieron a 1.418 millones de euros, cifra que equivale exactamente al 2,11% de la recaudación total del IRPF en ese período.

Lógicamente, la cantidad anual a compensar por la vía del IRPF sería claramente inferior a esta cifra, una vez descontados los peajes no computables (extranjeros, no canalizados por teletac, de tránsitos declarados no desgravables, topes anuales, de empresas que ya desgravan el peaje de sus bases imponibles...). Por lo tanto, el alcance de la medida es perfectamente modulable por las administraciones responsables de la titularidad de las vías y, en consecuencia, ajustable a la situación financiera actual.

¿Es posible un nuevo modelo de financiación de las infraestructuras?

La situación actual de crisis de las finanzas públicas parece una oportunidad histórica para reconducir un modelo que se ha revelado ineficiente y no equitativo en los últimos años.

Los ejes del debate son claros y, en el límite, el modelo se debate entre la financiación de la construcción y el mantenimiento de las infraestructuras por la vía de los impuestos generales o bien, en el extremo contrario, por la vía que defiende la Unión Europea de “pago por uso”, justificada no sólo por la necesidad de garantizar el coste de gestión sino también para compensar la sociedad por los efectos externos negativos que la movilidad genera (contaminación, congestión, siniestralidad).

Partiendo de la base de que el futuro nos depara una progresiva armonización europea, parece que el pago por uso será el modelo de futuro, no porque no se pague en la actualidad ya que la fiscalidad sobre el automóvil es muy importante, sino porque de alguna forma se deberá hacer más explícito este modelo de pago tanto en las cantidades a pagar como en la afectación de los recursos obtenidos en la mejora de la eficiencia del sistema de movilidad.

Ni que decir tiene que las fórmulas para llegar a un sistema eficiente de pago por uso son diversas y complejas y que difícilmente encontraremos opciones exentas de inconvenientes.

Por ahora, y de forma casi inmediata, entrará en vigor la normativa europea que propondrá a los estados miembros la posibilidad de implantación de la Euroviñeta para el transporte de mercancías por carretera, con el objetivo de compensar las

externalidades negativas del transporte (contaminación del aire y ruido) y contribuir a evitar la congestión.

Adicionalmente, un documento de trabajo de la D.G. de Transporte y Movilidad de la Comisión Europea de este último mes de abril propone, entre otras medidas:

- El uso sistemático de formas de pago basadas en la distancia recorrida para compensar los costes de uso de las infraestructuras y la absorción de las externalidades negativas.
- La afectación de los recursos provenientes del transporte para contribuir al funcionamiento eficiente del sistema.

En definitiva, las recomendaciones de la Unión Europea asumen el principio de “quien más contamina, más paga”; dicho de otro modo, “quien más y peor utiliza, más paga” como alternativa para hacer el modelo más equitativo y eficiente.

En el caso español, pues, las alternativas plausibles parecen orientarse en esta línea. De entrada, se podría aplicar la Euroviñeta conforme a la próxima normativa europea, pero la solución no siempre es eficiente, justa y extensible a todo el sistema de movilidad.

La Euroviñeta física como pago anual fijo es ineficiente, ya que no tiene en cuenta la distancia recorrida por el usuario y por lo tanto es una tasa regresiva en sí misma. Otra cuestión es la viñeta electrónica que vincule el importe a pagar a la distancia recorrida. Esta es verdaderamente una solución posible tecnológicamente hablando y también eficiente, pero de un coste elevado de implantación y mantenimiento.

Otra alternativa, también contemplada en la doctrina de la Unión Europea, es la afectación de parte de los impuestos especiales sobre hidrocarburos a la financiación del sistema.

Esta opción puede ser una solución clara no sólo para la financiación de la construcción y el mantenimiento de infraestructuras sino también para resolver la cuestión de los peajes.

Cálculos muy simples nos dicen que con una afectación de una cantidad no superior al 10% de la recaudación de este impuesto en España, que el año 2010 fue de 9.913 millones de euros, puede absorber sobradamente el impacto de la desgravación del IRPF de los peajes ingresados por la red de titularidad estatal (el máximo son 1.418 millones ingresados en 2010).

En otros términos, y a título de ejemplo, afectando sólo 4,4 céntimos por litro del impuesto de gasolinas y 3,4 céntimos del impuesto sobre el gasóleo se podría aplicar esta desgravación. Dicho de otro modo, un conductor medio que recorriera 15.000 kilómetros por año en un coche de gama media dedicaría una cantidad ligeramente superior a los 30 euros anuales a financiar la restauración de la equidad en el sistema actual de pago por uso de infraestructuras viarias de alta capacidad, cifra realmente modesta.

Es cierto que con este sistema la afectación sería general a todos los consumidores de hidrocarburos, pero también es cierto que todos utilizan la red viaria, ya sea de alta capacidad o convencional, y que, al fin y al cabo, si esta afectación debe ser más elevada contribuirá de forma clara y transparente a su mantenimiento.