

Hechos y retos europeos del modelo de financiación de infraestructuras

La financiación de las infraestructuras viales de transporte es un tema abierto en Europa. Un tema abierto que progresivamente va adquiriendo importancia en el seno de la Comisión Europea. Una muestra de la actualidad de la cuestión es la reciente publicación, el pasado mes de mayo, de una comunicación sobre la aplicación de tarifas a los vehículos privados ligeros por el uso de las infraestructuras viales.

Este documento, de contenido muy focalizado en un aspecto específico de los instrumentos de financiación de las infraestructuras viales, la viñeta, establece un conjunto de recomendaciones para los Estados miembros que decidan introducirla como tarifa por el uso de sus carreteras.

Pero más allá de estas recomendaciones, y eso delata la relevancia de esta cuestión en el ámbito europeo, la comunicación de la Comisión aprovecha el documento para insistir en cuestiones fundamentales sobre el modelo de uso y pago de infraestructuras viales, recordando las líneas maestras establecidas en el Libro Blanco del Transporte publicado el año 2011.

El horizonte 2010 de la financiación de infraestructuras viales

El documento vuelve a insistir sobre la necesidad de establecer un sistema de tarificación de infraestructuras que sea correcto y que se base en la aplicación de los principios de pago por uso y de pago por contaminación, y al mismo tiempo esboza un calendario de progreso para la entrada en vigor de estas medidas. En este sentido, y en cuanto al sistema de precios, la Comisión espera que este nuevo sistema de pago por uso cumpla varios objetivos:

- Contribuir a una competencia leal entre sistemas de transporte a través de mecanismos equitativos y transparentes para atribuir los costes de las infraestructuras a los usuarios (las infraestructuras, las paga quien las utiliza).
- Promover un desarrollo sostenible mediante mecanismos claros para hacer pagar los costes externos del sistema, entre los que se explicitan

concretamente las emisiones, el ruido, la congestión y la accidentalidad (no basta con pagar por uso sino que quien contamine pague).

- Contribuir a la financiación de nuevas infraestructuras de alta calidad (las nuevas inversiones dependen de la capacidad de pago de los usuarios).

Así pues, el horizonte que nos espera, no más allá del 2020, debería traer cambios importantes en los condicionantes económicos de nuestras decisiones de movilidad. Sin duda, deberemos pagar de forma armónica con los consocios europeos, no sólo para el mantenimiento de las infraestructuras sino también para la financiación de las nuevas y también por los costes externos que se deriven de nuestras decisiones, costes externos que, de alguna forma, deberán compararse con los efectos positivos indirectos que genera el actual modelo de movilidad.

La dimensión y el alcance del cambio de condiciones no están todavía establecidos y son difíciles de delimitar, pues, al margen de las disparidades en las situaciones relativas de los países, el punto de partida ya está condicionado por las notables aportaciones de recursos de los usuarios del transporte privado derivadas de su uso directo o indirecto de las infraestructuras viales (impuestos sobre los vehículos, impuestos sobre los carburantes, peajes, aparcamientos regulados, entre otras figuras impositivas o tasas). Desde este punto de vista, cualquier planteamiento deberá considerar la afectación de los recursos generados por el sistema a su mantenimiento. Por otra parte, este nuevo horizonte debe contemplar también la eficiencia del sistema más allá del transporte por carretera, pues no pueden tenerse en cuenta únicamente los efectos externos de este sistema sino también los demás que también generan, ya sea el transporte aéreo, el marítimo o por ferrocarril.

El horizonte que dibuja la Comisión Europea para 2020, referido básicamente al transporte por carretera, se perfila en dos fases bien diferenciadas. Una, que debe finalizar el año 2016, deberá afrontar dos importantes retos. Primero, establecer un calendario para la aplicación de un sistema obligatorio de tarificación por el uso de las infraestructuras para el transporte de mercancías por carretera. En segundo lugar, la evaluación de la compatibilidad entre los Estados miembros de los distintos sistemas de tarificación existentes para los vehículos privados y, con posterioridad, el desarrollo de los procedimientos para la aplicación de la internalización de los costes externos.

La segunda fase, entre los años 2017 y 2020, prevé exclusivamente la internalización obligatoria (y completa) de todos los costes externos del transporte de mercancías a los usuarios. Sin embargo, se contempla la posibilidad de extender esta obligación a todos los vehículos privados, obligación que se sumaría a la de “recuperación” obligatoria de los costes de mantenimiento de las infraestructuras (“wear an tear costes”). Eso significa, en síntesis, que debemos esperar un futuro en el que se revise en profundidad el sistema actual de fiscalidad del automóvil, tanto en su vertiente de adquisición, como de uso o posesión.

Desde una perspectiva más pragmática, por lo que al vehículo privado se refiere, lo cierto es que por ahora no existe legislación comunitaria de aplicación general salvo reglamentaciones sobre mínimos en las tasas a aplicar a los combustibles o de las exigencias mínimas de respeto a los principios generales del tratado de la Unión Europea, principalmente el de no discriminación por causa de nacionalidad y el de proporcionalidad.

La experiencia de la viñeta para turismos en la Unión Europea

Es en este contexto que debe insertarse el contenido específico de la comunicación de la Comisión, pues únicamente se refiere al respeto a estos principios generales que debe mantener el establecimiento de normativas nacionales en el ámbito de la viñeta para vehículos particulares, instrumento sólo utilizado en siete países: Austria, Bulgaria, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia y Rumanía.

PRECIOS DE LA VIÑETA PARA VEHÍCULOS DE TURISMO EN LA UE
AÑO 2012

	Semanal (*)	Mensual	Bimensual	Anual
Austria	8,00		23,40	77,80
Bulgaria	5,00	13,00		34,00
R. Checa	12,40	17,60		59,90
Hungría	10,30	16,60		148,90
Eslovaquia	10,00	14,00		50,00
Eslovenia	15,00	30,00		95,00
Rumanía	3,00	7,00		28,00

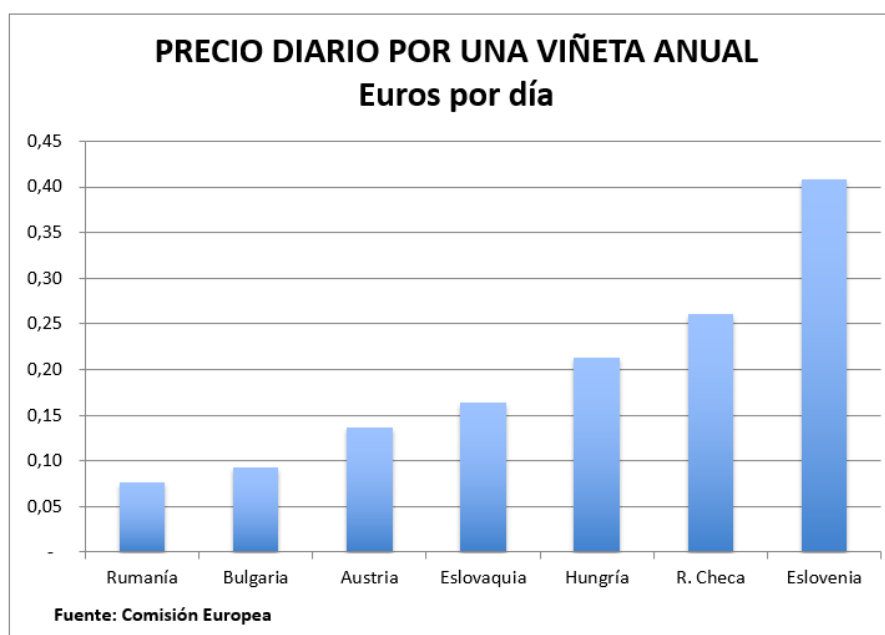
(*) Válida hasta 10 días en Austria, R. Checa, Hungría y Eslovaquia

Fuente: Comisión Europea

En todos estos países la Comisión ha vigilado que no se produzcan tratamientos diferenciales injustificados entre los residentes del país y los visitantes, así como para que las tarifas de la viñeta sean proporcionales al tiempo de utilización impidiendo sistemas de aplicación que penalicen los usuarios de corta duración, fundamentalmente el tráfico de paso o los turistas.

De este modo, las actuaciones de la Comisión han tendido a forzar algunos países a introducir la viñeta de corta duración (semanal) no contemplada previamente en el momento de introducir esta regulación en el país, y también a incidir en la cuestión de proporcionalidad de las tarifas entendida como necesidad de respetar unos determinados intervalos de precio para el coste diario de viñetas de distinta duración. A pesar de la intervención de las autoridades europeas, la situación actual muestra aún notables diferencias en los precios que aplican los países y también en su estructura de proporcionalidad. Estas diferencias son interpretadas y justificadas por razones intrínsecas a los métodos de gestión del sistema y también por diferencias en la estructura del sistema vial de cada país, lo que da una idea de los márgenes de maniobra que hasta el momento tienen los estados miembros en este tema.

Así para viñetas de corta duración, es decir, semanales o de hasta diez días, los precios por día oscilan entre 43 céntimos de euro en Rumanía y 2,14 céntimos en Eslovenia, es decir, una proporción de uno a cinco. Para viñetas de duración anual los precios van desde los 8 céntimos por día en Rumanía hasta los 41 céntimos a pagar en Hungría, con un intervalo de variación prácticamente idéntico.



Por otra parte, en países como Bulgaria, Chequia o Eslovenia comprar una viñeta semanal resulta hasta ocho veces más caro en términos de precio por día que comprar una viñeta anual. Esta relación cae hasta 2,5 veces en Hungría y 3,75 en Austria. Estas desproporciones, aceptadas por la Unión Europea, reflejan distintas políticas por lo que se refiere a la consideración del residente y el turista, lo que en los países donde la desproporción es más evidente queda penalizado respecto al usuario nacional.

En cualquier caso, una vista de pájaro sobre este panorama del pago por uso a través de la viñeta para vehículos privados pone de relieve las enormes dificultades que deberán surgir en el horizonte 2020 para crear verdaderamente un sistema eficiente de tarificación de infraestructuras que se sobreponga a la diversidad enorme de mecanismos existentes en la actualidad en la Europa de los 27.

Lógicamente, la construcción de este futuro es compleja y requiere una revisión del sistema total de tasación del automóvil y de su uso para hacerlo verdaderamente justo y eficiente. Justo para que el pago se corresponda al uso real del vehículo y a la contaminación efectiva que genere; eficiente, porque al fin y al cabo del sistema de pago deben depender el mantenimiento y la financiación de las infraestructuras de transporte. Tanto la cuestión de los peajes, como la fiscalidad específica del automóvil en todas sus vertientes (impuesto de circulación o matriculación) o la fiscalidad de los carburantes son elementos que deberán ponerse sobre la mesa para construir este nuevo sistema, teniendo en cuenta que el éxito del reto depende de si se construye sobre una base de equidad y eficiencia, no sólo a escala local sino en el conjunto de la Unión Europea. El debate está servido.