

**ELEMENTS PER A UN SISTEMA MÉS
EQUITATIU I EFICIENT DE FINANÇAMENT
DE LA XARXA DE CARRETERES D'ALTA
CAPACITAT (XAC) A ESPANYA**

24 de maig 2012

- 1. El context.**
- 2. 2 problemes bàsics: equitat i eficiència.**
- 3. La importància de l'ordre a l'hora d'abordar els problemes existents.**
- 4. El problema d'equitat i possibles solucions.**
- 5. El problema d'eficiència i possibles solucions.**

1. El context



1. El context: 3 elements de fons que obren la porta a definir un nou model de finançament de la XAC

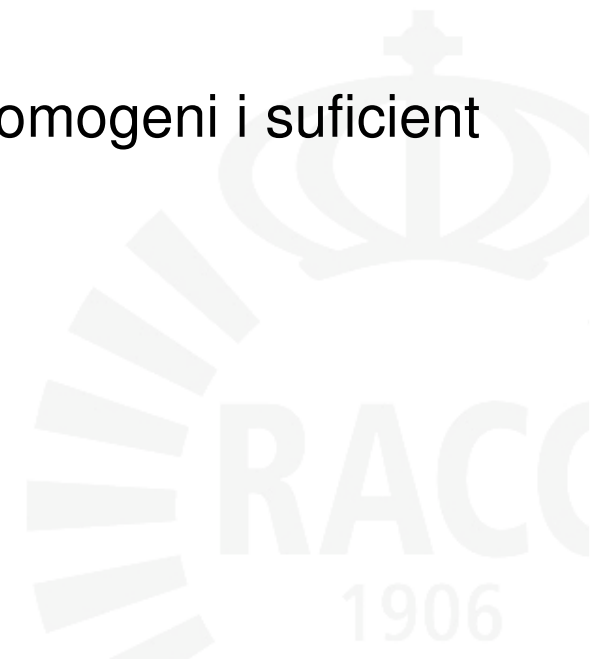
1. Gran extensió de la XAC a Espanya els últims 20 anys: convergència amb Europa.
2. Definició progressiva a la Unió Europea d'un model homogeni de finançament de la XAC (Llibre blanc del transport 2011, i nova Directiva Eurovinyeta 2012).
3. Debilitat a les finances públiques que obliga a buscar fonts alternatives de finançament.

2. 2 problemes bàsics: equitat i eficiència



2. La situació de partida a Espanya pel que fa a la XAC: 2 problemes bàsics

- 1. Problema d'equitat:** asimetria/desequilibri en el model actual de finançament de la XAC.
- 2. Problema d'eficiència:** falta d'un model homogeni i suficient per al finançament de la XAC.



3. La importància de l'ordre a l'hora d'abordar els problemes existents



3. La importància de l'ordre a l'hora d'abordar els problemes existents

- Només si es resol el problema d'equitat, serà possible dissenyar un sistema veritablement homogeni.
- Tractar de superposar un sistema aparentment homogeni (com l'eurovinyeta, per exemple) sobre una realitat asimètrica, només farà que augmentar les distorsions ja existents.

Per tant, és imprescindible resoldre en primer lloc el problema de l'equitat, per començar a parlar de com dissenyar un model homogeni i suficient pel finançament de la XAC.

4. El problema d'equitat i possibles solucions



4. Problema d'equitat i possibles solucions

La manca d'equitat: disparitats regionals

- La distribució de les vies d'alta capacitat entre autopistes de peatge i autovies lliures presenta grans diferències entre comunitats autònomes després de 20 anys d'inversió pública sostinguda.
- Les diferències són evidents, tant en la xarxa total com en la xarxa de titularitat estatal.
 - El percentatge de km. de pagament oscil·la entre el 0% en certes comunitats, fins el 72,1% en d'altres, per al conjunt de la XAC.
 - En el cas de la xarxa de titularitat estatal, l'interval va de 0 a 100.
- Aquestes diferències no eren tan manifestes en l'any 1990, abans de l'eclosió de la inversió pública.
 - La longitud de les autopistes de peatge ha passat de 2.336 km. el 1990 a 2.991 l'any 2010.
 - La longitud de les autovies, de 2.099 a 11.271, sense tenir en compte les vies de doble calçada.

Vint anys d'història d'inversions en vies d'alta capacitat

LONGITUD DISPONIBLE EN VIES D'ALTA CAPACITAT A ESPANYA

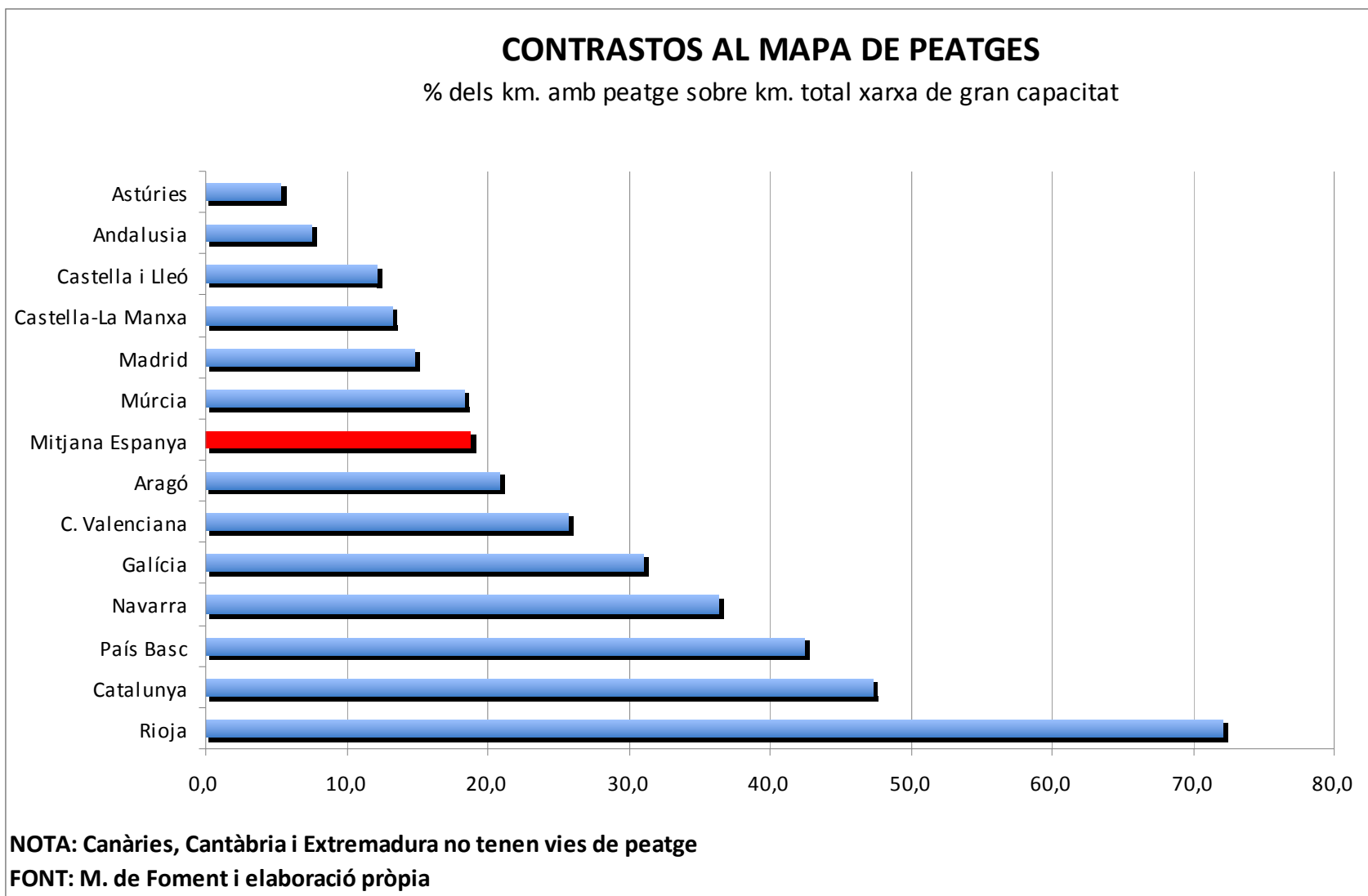
Quilòmetres en servei als anys 1990, 2000 i 2010

| | <u>Autopistes peatge</u> | | | <u>Autovies lliures (*)</u> | | | <u>Total alta capacitat</u> | | |
|-------------------|--------------------------|--------------|--------------|-----------------------------|--------------|---------------|-----------------------------|---------------|---------------|
| | 1990 | 2000 | 2010 | 1990 | 2000 | 2010 | 1990 | 2000 | 2010 |
| Andalusia | 176 | 170 | 197 | 550 | 1.741 | 2.445 | 726 | 1.911 | 2.642 |
| Aragó | 192 | 158 | 157 | 138 | 234 | 595 | 330 | 392 | 752 |
| Astúries | 61 | 22 | 22 | 19 | 170 | 386 | 80 | 192 | 408 |
| I. Balears | - | - | - | 42 | 72 | 183 | 42 | 72 | 183 |
| Canàries | - | - | - | 198 | 255 | 308 | 198 | 255 | 308 |
| Cantàbria | 24 | - | - | 18 | 135 | 220 | 42 | 135 | 220 |
| Castella-La Manxa | - | - | 239 | 435 | 875 | 1.570 | 435 | 875 | 1.809 |
| Castella i Lleó | 207 | 194 | 280 | 294 | 1.084 | 2.023 | 501 | 1.278 | 2.303 |
| Catalunya | 573 | 653 | 632 | 265 | 774 | 704 | 838 | 1.427 | 1.336 |
| C. Valenciana | 385 | 287 | 367 | 176 | 676 | 1.060 | 561 | 963 | 1.427 |
| Extremadura | - | - | - | 17 | 274 | 745 | 17 | 274 | 745 |
| Galícia | 118 | 249 | 327 | 23 | 450 | 728 | 141 | 699 | 1.055 |
| Madrid | 95 | 17 | 144 | 377 | 667 | 830 | 472 | 684 | 974 |
| Múrcia | 12 | - | 115 | 70 | 367 | 515 | 82 | 367 | 630 |
| Navarra | 152 | 137 | 138 | 20 | 86 | 242 | 172 | 223 | 380 |
| País Basc | 223 | 196 | 254 | 136 | 299 | 344 | 359 | 495 | 598 |
| Rioja | 118 | 119 | 119 | 11 | 18 | 46 | 129 | 137 | 165 |
| Ceuta i Melilla | - | - | - | 1 | - | 3 | 1 | - | 3 |
| Total | 2.336 | 2.202 | 2.991 | 2.790 | 8.241 | 12.974 | 5.126 | 10.443 | 15.965 |

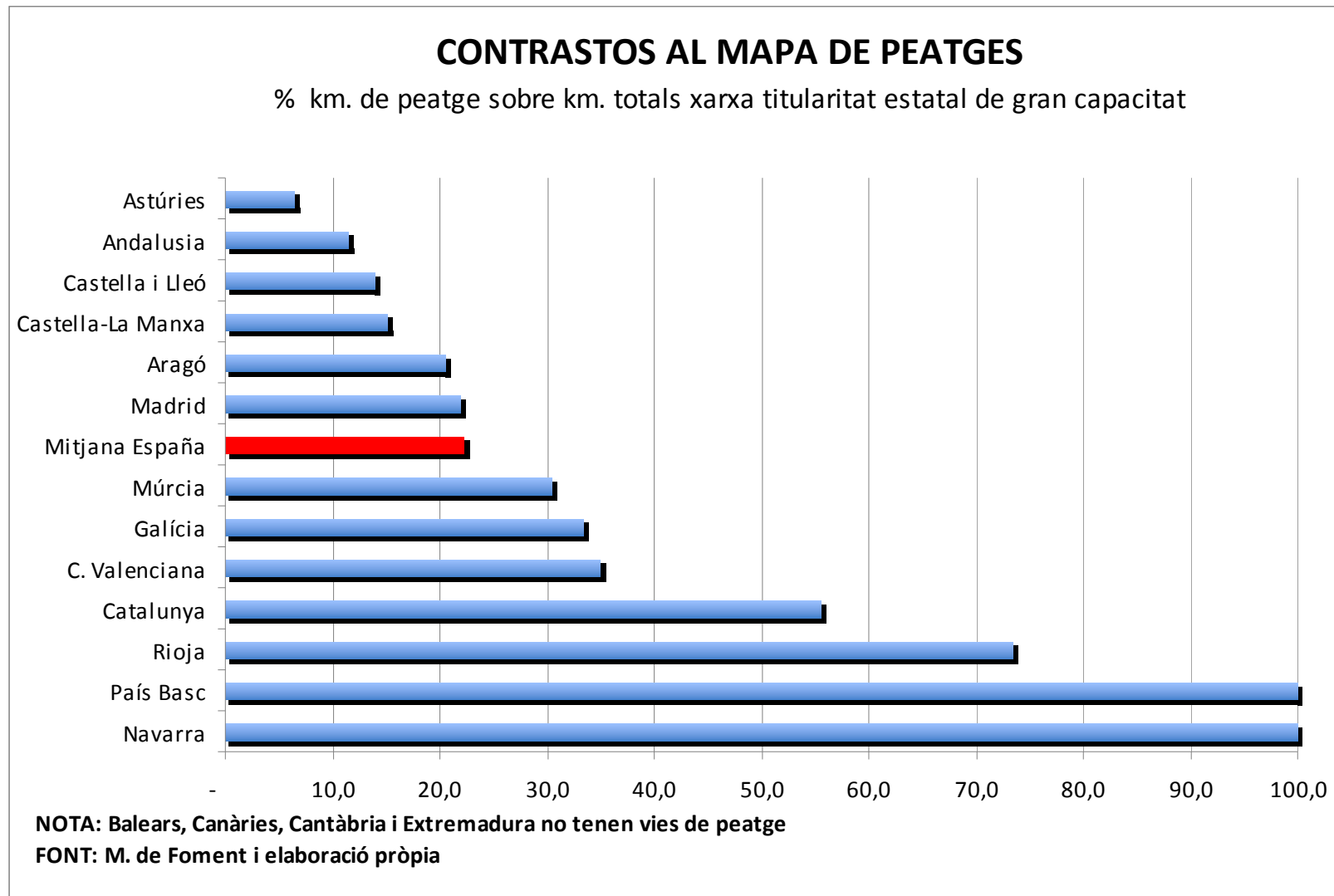
NOTA: (*) Inclou vies de calçada doble

FONT: M. de Foment i elaboració pròpia

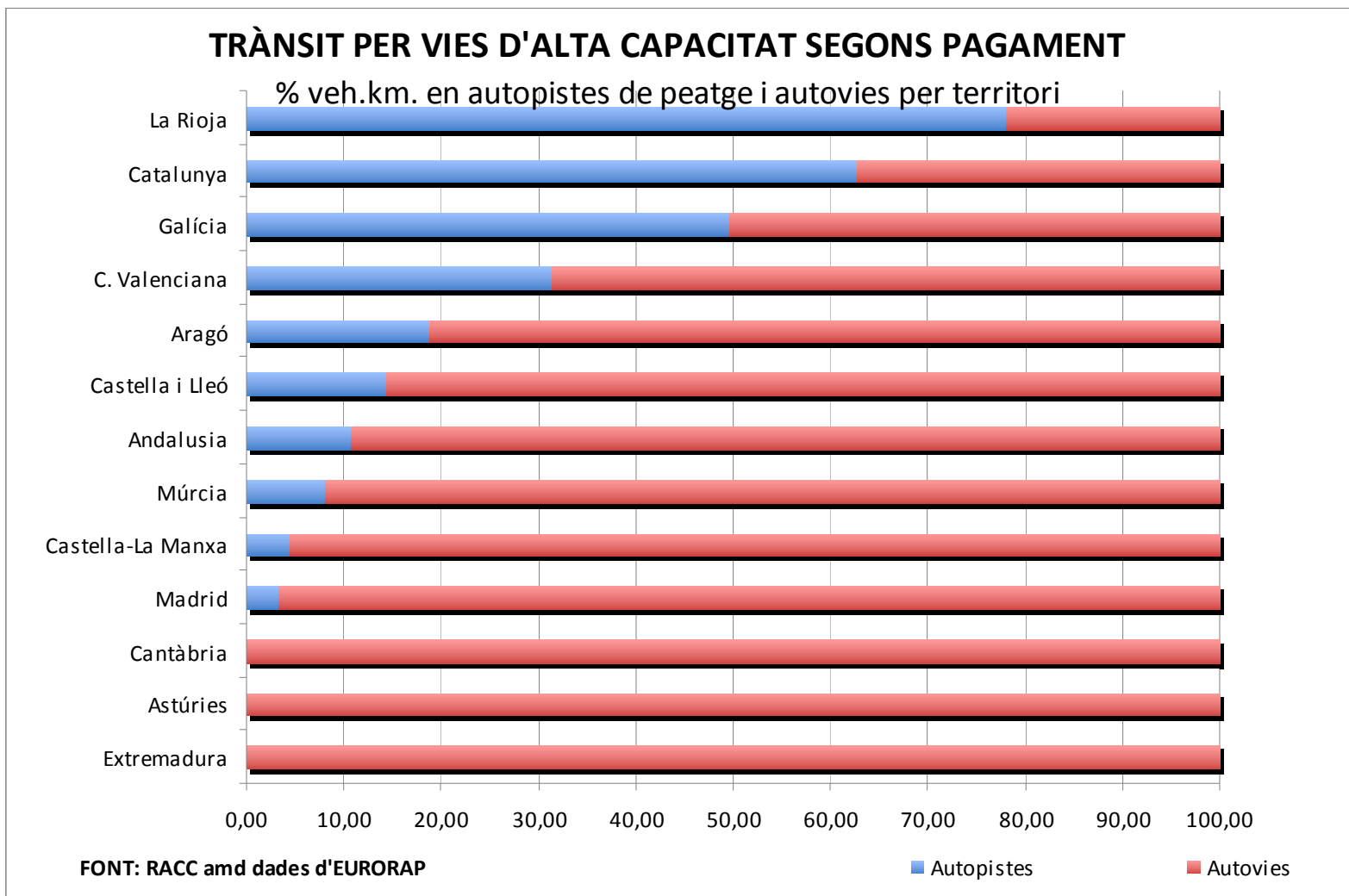
**El desequilibri en infraestructures de pagament i gratuïtes.
Xarxa total d'alta capacitat**



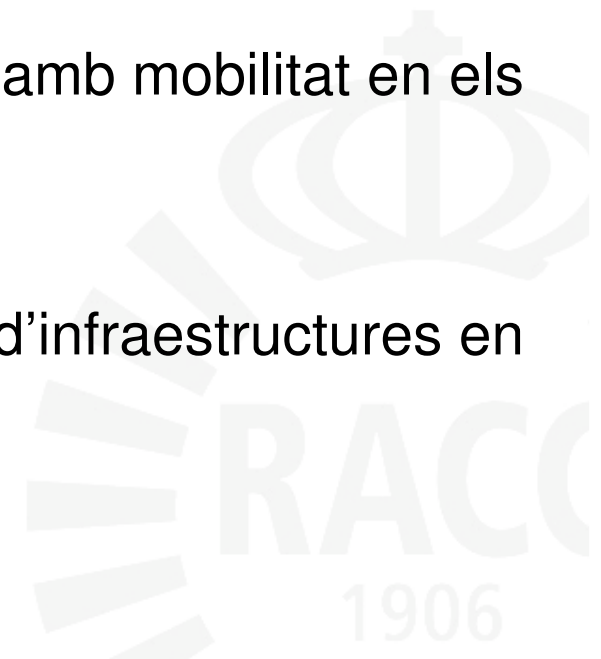
El desequilibri en infraestructures de pagament i gratuïtes. Xarxa d'alta capacitat de titularitat Estatal



El desequilibri en el pagament per ús s'accentua si tenim en compte el trànsit

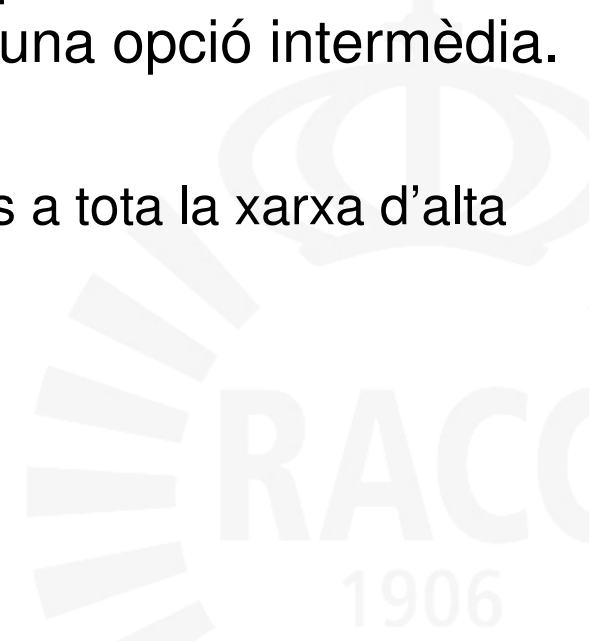


- Malestar creixent entre la població de les zones més afectades pels peatges, fonamentalment a Catalunya i Galícia o País Basc. A La Rioja l'impacte és menor, ja que la major part del trànsit és interregional.
- Majors costos per als ciutadans i empreses amb mobilitat en els territoris més afectats pels peatges.
- Manca d'adequació entre oferta i demanda d'infraestructures en alguns territoris.



- No intervenir en el problema.
 - El descontent entre els usuaris genera crisis com el de la campanya “No vull pagar”

- Adoptar una postura activa per a millorar l'equitat del sistema escollint entre dues alternatives oposades o una opció intermèdia.
 - Opció A) Extensió generalitzada dels peatges a tota la xarxa d'alta capacitat
 - Opció B) Supressió dels peatges
 - Opció C) Fórmules intermèdies



Opció A) L'extensió dels peatges a la XAC

- Aquesta opció és complexa des d'un punt de vista operatiu i exigeix inversions importants malgrat indubtablement pugui generar una certa feina en el procés d'instal·lació i posterior gestió.

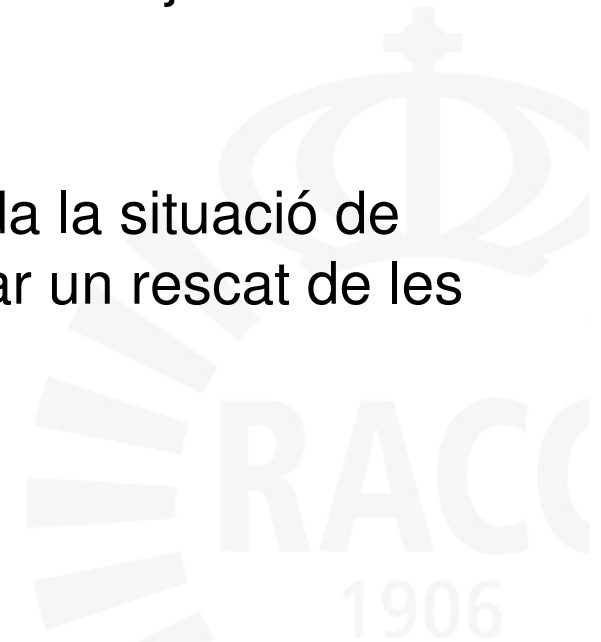
- Quants peatges es posen?
- A quines vies?
- Quines tarifes s'apliquen?
- Qui ho gestiona?

La xarxa d'autovies lliures de peatge a Espanya en l'actualitat (2010) és de 10.678 Km, dels que 8.132 són de titularitat estatal. (335 Km. a Catalunya)

Opció A) L'extensió dels peatges a la XAC: pros i contres

- Els costos de transacció per instal·lació de peatges no són negligibles (instal·lació, manteniment, cues).
- El peatge crea rebuig social, més en un moment com l'actual de debilitat econòmica.
- La diversitat tarifària per territoris pot distorsionar la pretesa recerca d'equitat del sistema.
- La instal·lació de peatges en vies lliures pot alterar radicalment la mobilitat, generant major congestió i augment de la sinistralitat en vies alternatives convencionals.
- **L'aplicació de peatges augmentaria els ingressos del sector públic, ja sigui per via directa, o per concessió de la gestió.**

- És una solució equitativa per al usuari, ja que es fa “tabula rasa” d’una situació de desequilibri.
- És una solució que debilita el principi de seguretat jurídica en la mesura en que altera la legalitat vigent.
- És una solució inviable financerament donada la situació de les finances públiques, que no poden afrontar un rescat de les concessions.
- **Quines alternatives hi ha?**

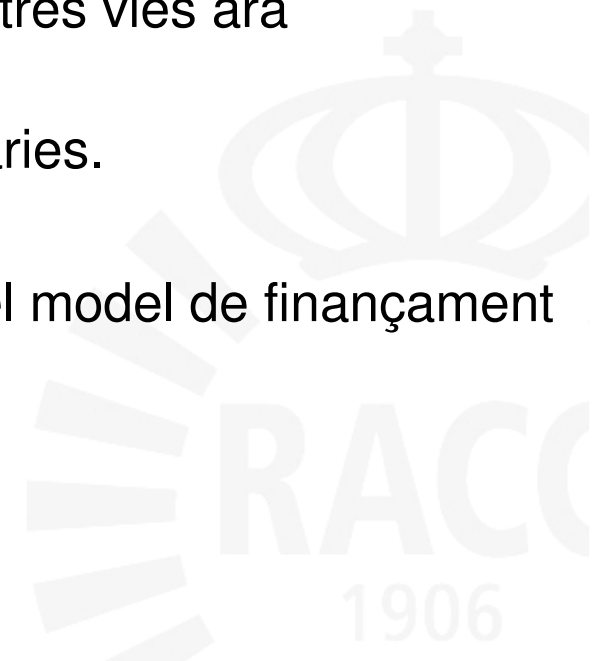


Opció C) Fórmules intermèdies. Proposta del Parlament de Catalunya

- El ple del Parlament de Catalunya va aprovar el passat 9 de maig, per 125 vots i 3 abstencions, tornar a presentar al Congrés la proposta per a crear un fons estatal "per a l'homogeneïtzació i el rescat selectiu" dels peatges d'autopista.
 - Aquesta opció proposa alimentar el fons de rescat amb els impostos generats per l'activitat de les concessionàries (IVA i Impost de Societats).
 - Contempla mesures selectives d'aplicació segons usuaris i condicions de mobilitat.
- La solució, de fet, és l'establiment d'un peatge a l'ombra parcial.

Opció C) Fórmules intermèdies: la desgravació fiscal per als peatges sobre la quota de l'IRPF

- És una solució fàcil d'aplicar amb la tecnologia disponible.
- El cost de la mesura és, per tant, gestionable a curt i llarg termini.
- No afecta els turistes ni al transport de mercaderies internacional d'empreses no espanyoles que segueixen pagant per l'ús de les infraestructures i ajuden al seu finançament i manteniment.
- Crearà més trànsit, tant nou com procedent d'altres vies ara congestionades, millorant la mobilitat general.
- Es respecta la situació legal de les concessionàries.
- Afectaria a la major part del territori.
- La solució obre la porta a una racionalització del model de finançament i manteniment d'infraestructures.



- Les noves tecnologies permeten l'aplicació del sistema de manera senzilla
 - De la mateixa manera que les contribucions als Plans de Pensions es gestionen automàticament i s'inclouen en l'esborrany de l'IRPF, es podria integrar l'arxiu informàtic del trànsit per les autopistes que facilitessin les concessionàries.
- No requereix cap esforç al contribuent, al contrari, li crea una impressió positiva sobre la mesura governamental.

- Els ingressos per peatges el 2010 a la xarxa de titularitat Estatal van ascendir a 1.418 milions d'euros, dels que un 29,5% es van ingressar per la via del Teletac.
- Aquesta xifra suposa exactament un 2,11% de la recaptació total per IRPF el 2010.
- L'impacte sobre les finances públiques de la recaptació de l'IRPF de la desgravació dels peatges es suposa inferior:
 - No tots els usuaris poden desgravar el peatge (turistes, etc.)
 - L'aplicació de la desgravació és només per a persones físiques. Les empreses ja descompten els peatges de la base imposable.

És una solució amb efectes positius sobre la mobilitat

- L'augment del trànsit a les autopistes evitarà congestió a les vies convencionals i autovies lliures de peatge.
 - Un exemple pot ser la Nacional II al seu pas pel Maresme
- Certes autopistes amb baixa utilització poden captar trànsit d'altres vies ara congestionades.
- L'augment del trànsit a les autopistes evitarà accidents a les vies convencionals.
 - L'augment de la sinistralitat els primers mesos de 2012 s'ha concentrat en aquest tipus de vies.
- L'augment del trànsit pot propiciar una negociació a la baixa de les tarifes de les concessionàries.

Afectaria a la major part del territori

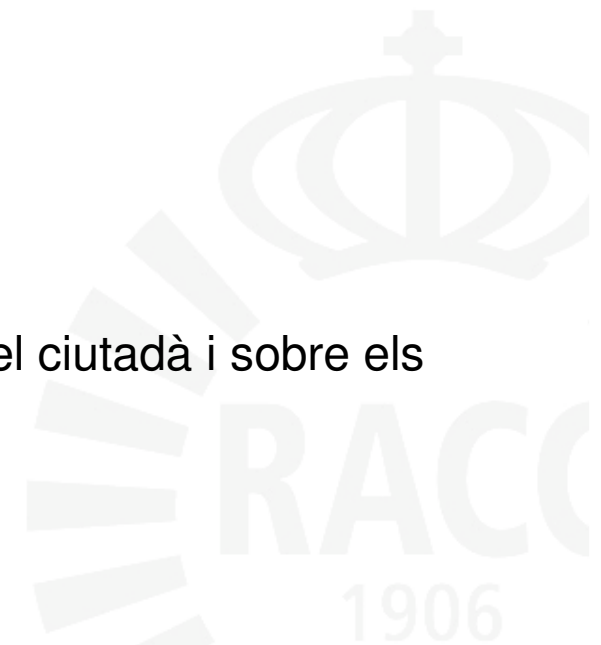
| <u>Autopistes peatge</u> | | |
|--------------------------|--------------|---------------|
| | 2010 | % |
| Catalunya | 463 | 18,53 |
| C. Valenciana | 367 | 14,69 |
| Castella i Lleó | 280 | 11,21 |
| Galícia | 273 | 10,93 |
| Castella-La Manxa | 239 | 9,57 |
| Andalusia | 197 | 7,89 |
| Aragó | 157 | 6,29 |
| Madrid | 144 | 5,76 |
| Rioja | 119 | 4,76 |
| Múrcia | 115 | 4,60 |
| País Basc | 83 | 3,32 |
| Navarra | 39 | 1,56 |
| Astúries | 22 | 0,88 |
| I. Balears | - | - |
| Canàries | - | - |
| Cantàbria | - | - |
| Extremadura | - | - |
| Ceuta i Melilla | - | - |
| Total | 2.498 | 100,00 |

NOTA: (*) Inclou vies de calçada doble

FONT: M. de Foment i elaboració pròpia



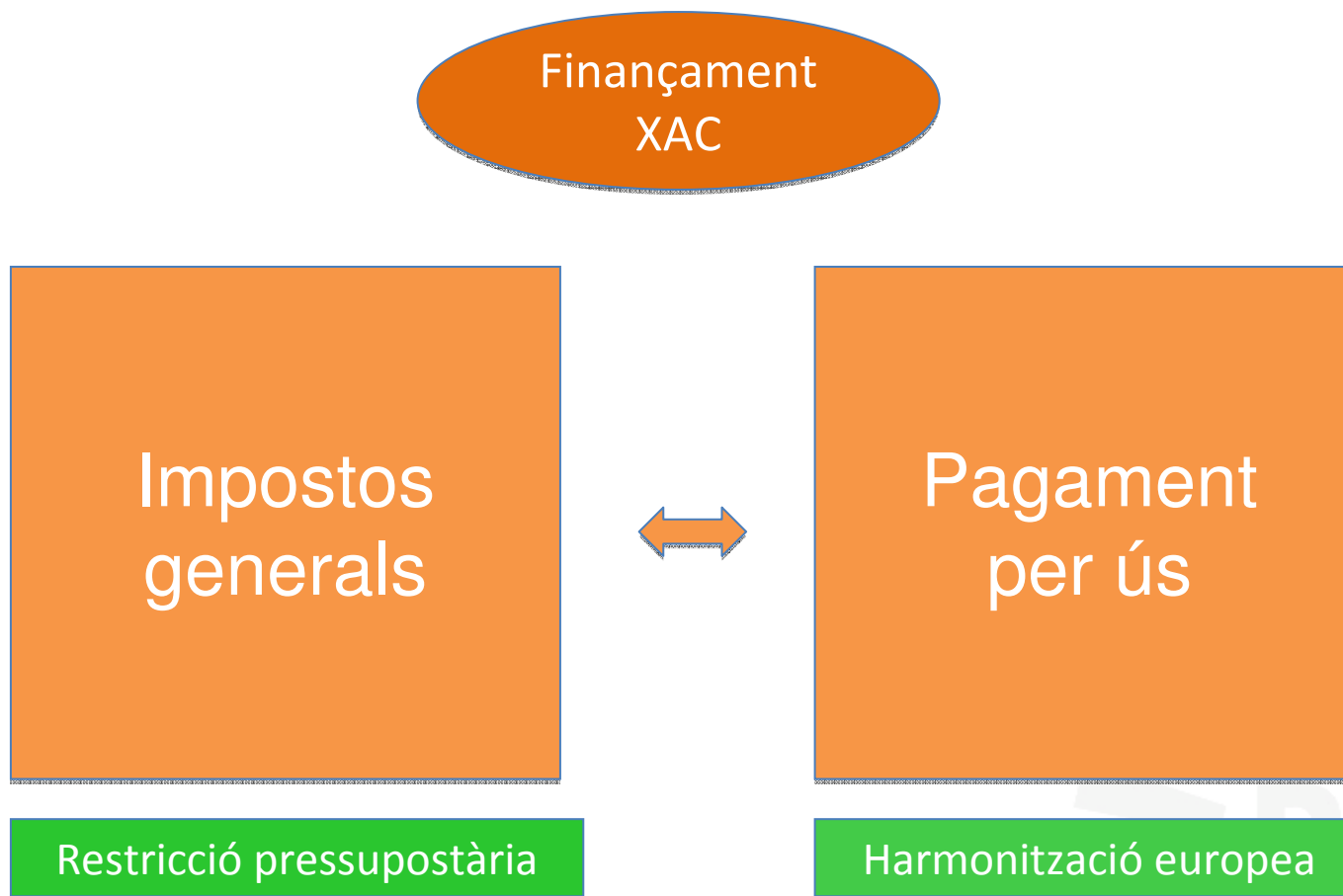
- Es pot obrir un debat sobre un nou model de finançament d'infraestructures sobre la base de l'equitat.
 - Finançament mitjançant impostos generals
 - El límit és la restricció de les finances públiques
 - Adopció del pagament per ús
 - Alineament amb la doctrina de la Unió Europea
 - Alternativa intermèdia
 - Permet graduar l'impacte de les mesures sobre el ciutadà i sobre els comptes públics



5. El problema d'eficiència i possibles solucions



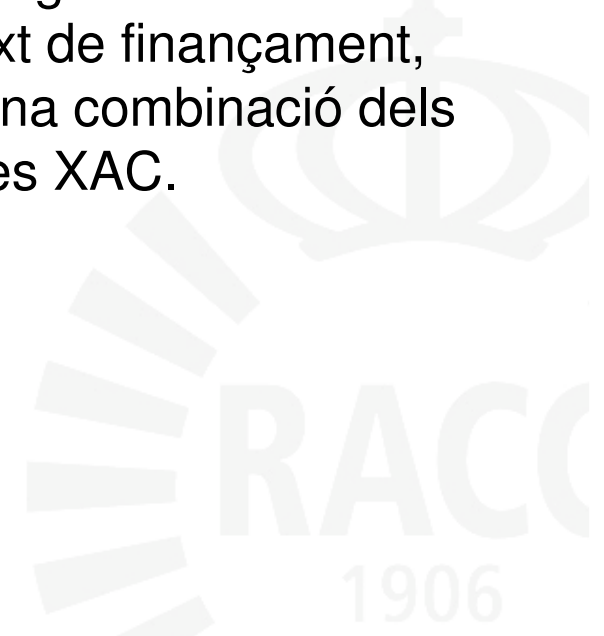
El debat del nou model d'ús d'infraestructures viàries es planteja entre dues alternatives oposades



- La UE és cada cop més activa a l'hora de definir grans principis i instruments per finançar les XAC:
 1. **Principi de pagament per ús:** s' emfatitza la conveniència que els usuaris paguin els costos de manteniment de les vies.
 2. **Principi “qui contamina, paga”:** s'emfatitza que les emissions contaminants dels vehicles (tant pel que fa al canvi climàtic, com a la qualitat de l'aire) han de ser gravades.
 3. **Principi de regulació dels pagaments per reduir els nivells de congestió:** s'emfatitza que els pagaments dels usuaris s'han de modular de forma que s'optimitzi la mobilitat.
 4. **Principi d'afectació de recursos:** s'emfatitza la conveniència de que les XAC disposin –al menys parcialment- de fonts de finançament pròpies.

- A la pràctica, hi ha 4 grans instruments per finançar les XAC:
 1. **Amb càrrec als pressupostos generals de l'Estat:** té sentit, doncs les XAC són, en part, un bé públic; però no respecta el principi de pagament per ús.
 2. **A través de les anomenades “vinyetes”:** és un sistema de pagament basat en el temps (1 setmana, 1 mes, 1 any): és molt fàcil d'implementar, però no té en compte l'ús efectiu que es fa de les vies.
 3. **Peatges:** és un sistema de pagament en funció dels quilòmetres recorreguts; gestió més cara que la vinyeta.
 4. **A través de l'impost especial sobre benzines:** podria ser una opció eficient i de fàcil aplicació, ja que paga qui més ús fa de les infraestructures. Grava tot el trànsit, no només el de la XAC.

- Un cop resolt el problema d'equitat existent, és urgent obrir un debat sobre com dissenyar un sistema equitatiu, homogeni i suficient de finançament de la XAC a Espanya.
- En aquest debat cal defugir de dogmatismes i segurament la solució més justa i més fàcil d'aplicar és un sistema mixt de finançament, basat, amb diferents graus de ponderació, en una combinació dels diferents instruments disponibles per finançar les XAC.



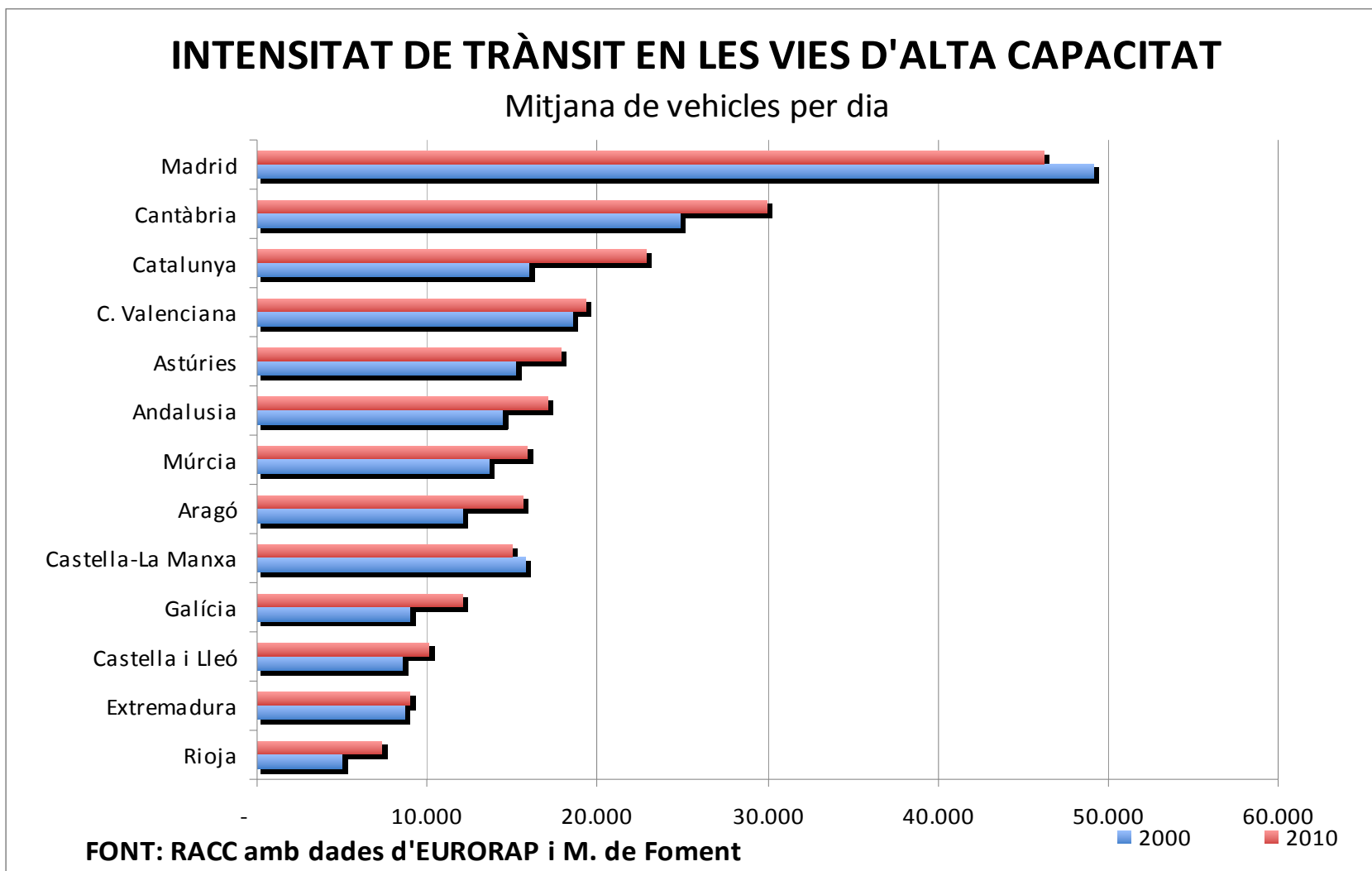
Tipus de carretera d'alta capacitat per titularitat de la xarxa

LONGITUD DISPONIBLE EN VIES D'ALTA CAPACITAT A ESPANYA
ANY 2010. Tipus de via per titularitat de la xarxa

| | Autopistes peatge | | | Autovies lliures | | | Carreteres doble calçada | | | Total alta capacitat | | |
|-------------------|-------------------|------------|-------------|------------------|--------------|-------------|--------------------------|------------|-------------|----------------------|--------------|--------------|
| | Estat | CC.AA. | Diputacions | Estat | CC.AA. | Diputacions | Estat | CC.AA. | Diputacions | Estat | CC.AA. | Diputacions |
| Andalusia | 197 | - | - | 1.376 | 817 | - | 136 | 110 | 5 | 1.709 | 927 | 5 |
| Aragó | 157 | - | - | 542 | 6 | - | 64 | 9 | 3 | 763 | 15 | 3 |
| Astúries | 22 | - | - | 306 | 66 | - | 10 | 4 | - | 338 | 70 | - |
| I. Balears | - | - | - | - | - | 94 | - | - | 89 | - | - | 183 |
| Canaries | - | - | - | - | - | 217 | - | - | 91 | - | - | 308 |
| Cantàbria | - | - | - | 218 | - | - | 2 | - | - | 220 | - | - |
| Castella-La Manxa | 239 | - | - | 1.300 | 236 | - | 34 | - | - | 1.573 | 236 | - |
| Castella i Lleó | 280 | - | - | 1.636 | 277 | - | 91 | 18 | - | 2.007 | 295 | - |
| Catalunya | 463 | 169 | - | 335 | 233 | - | 37 | 96 | 3 | 835 | 498 | 3 |
| C. Valenciana | 367 | - | - | 577 | 172 | - | 105 | 149 | 57 | 1.049 | 321 | 57 |
| Extremadura | - | - | - | 576 | 92 | - | 41 | 36 | - | 617 | 128 | - |
| Galícia | 273 | 54 | - | 465 | 169 | - | 79 | 15 | - | 817 | 238 | - |
| Madrid | 144 | - | - | 505 | 104 | - | 9 | 212 | - | 658 | 316 | - |
| Múrcia | 115 | - | - | 256 | 156 | - | 6 | 97 | - | 377 | 253 | - |
| Navarra | 39 | 99 | - | - | 218 | - | - | 24 | - | 39 | 341 | - |
| País Basc | 83 | - | 171 | - | - | 281 | - | - | 63 | 83 | - | 515 |
| Rioja | 119 | - | - | 40 | - | - | 3 | 3 | - | 162 | 3 | - |
| Ceuta i Melilla | - | - | - | - | - | - | 2 | 1 | - | 2 | 1 | - |
| Total | 2.498 | 322 | 171 | 8.132 | 2.546 | 592 | 619 | 774 | 311 | 11.249 | 3.642 | 1.074 |

FONT: M. de Foment i elaboració pròpia

L'oferta d'infraestructures no ha tingut en compte la demanda potencial



- **El context.**
- **2 problemes bàsics: equitat i eficiència.**
- **La importància de l'ordre a l'hora d'abordar els problemes existents.**
- **El problema d'equitat i possibles solucions.**
- **El problema d'eficiència i possibles solucions.**

