

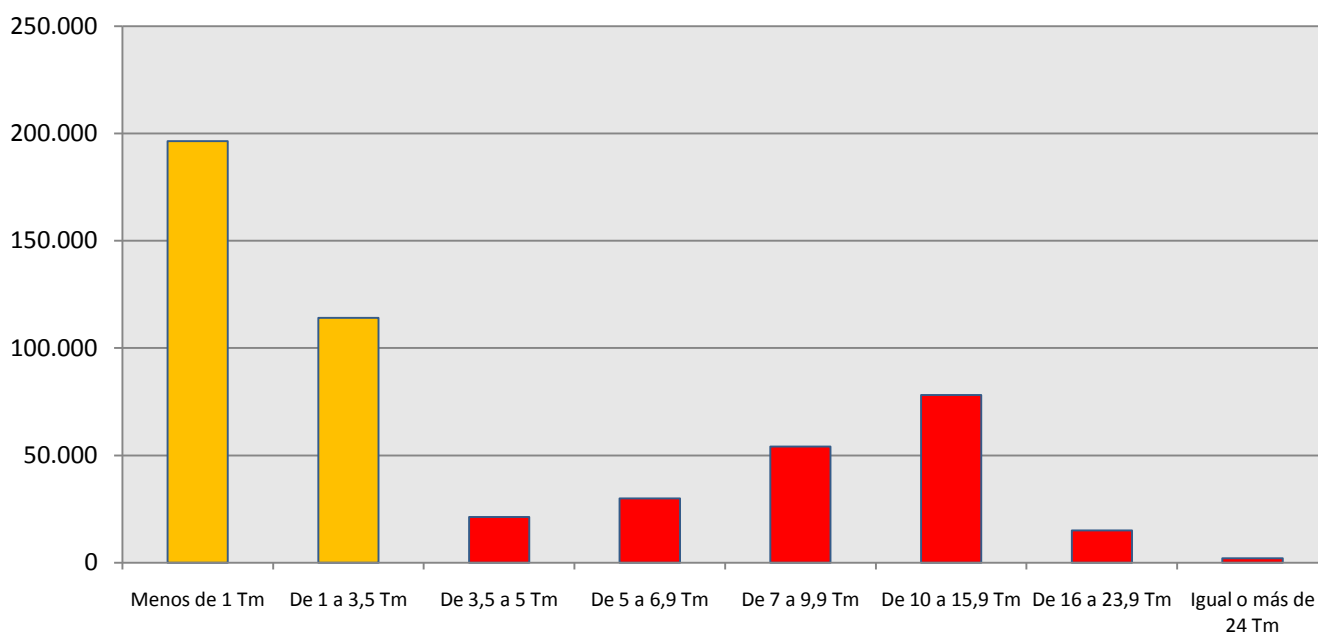
LA NUEVA DIRECTIVA SOBRE LA EUROVIÑETA, UNA OPORTUNIDAD QUE DEBEMOS APROVECHAR

El sistema de transporte de mercancías puede encontrarse en el horizonte de 2013 con un nuevo marco regulador que hará variar sensiblemente el sistema de precios del transporte, si el Gobierno español acaba adoptando la normativa europea aprobada recientemente por el Parlamento Europeo, popularmente conocida como la [Directiva de la Euroviñeta](#). Efectivamente, los Estados Miembros de la Unión Europea dispondrán de un periodo máximo de dos años para trasladar a los ordenamientos jurídicos nacionales esta regulación, una vez sea aprobada por el Consejo Europeo, previsiblemente antes de las vacaciones del verano de 2011. En cualquier caso, la nueva directiva no tendrá, de momento, carácter obligatorio y quedará en manos de cada Estado miembro la decisión de aplicarla.

La nueva directiva profundiza en la voluntad política de lograr un sistema de transporte más eficiente y sostenible a largo plazo, ya explicitada en los principales documentos de la Comisión Europea, desde el "[Greening Transport Package](#)" de 2008 hasta el [Libro Blanco](#) publicado este mismo año. El instrumento fundamental para alcanzar los objetivos previstos es un sistema de tarificación que debe servir para hacer el sistema de transporte más eficiente, equitativo y sostenible. En concreto, la nueva directiva introducirá un nuevo sistema de cargas a los vehículos pesados de transporte de mercancías que cubrirá no sólo los costes derivados del uso de infraestructuras (régimen actual) sino también los costes externos derivados del ruido, la contaminación del aire y, eventualmente, la congestión. En definitiva, comportará una normativa que incrementará los costes del transporte y, a cambio, permitirá generar un flujo de recursos que, obligatoriamente, se destinará a financiar infraestructuras y servicios que mejoren las condiciones generales del sistema de transporte.

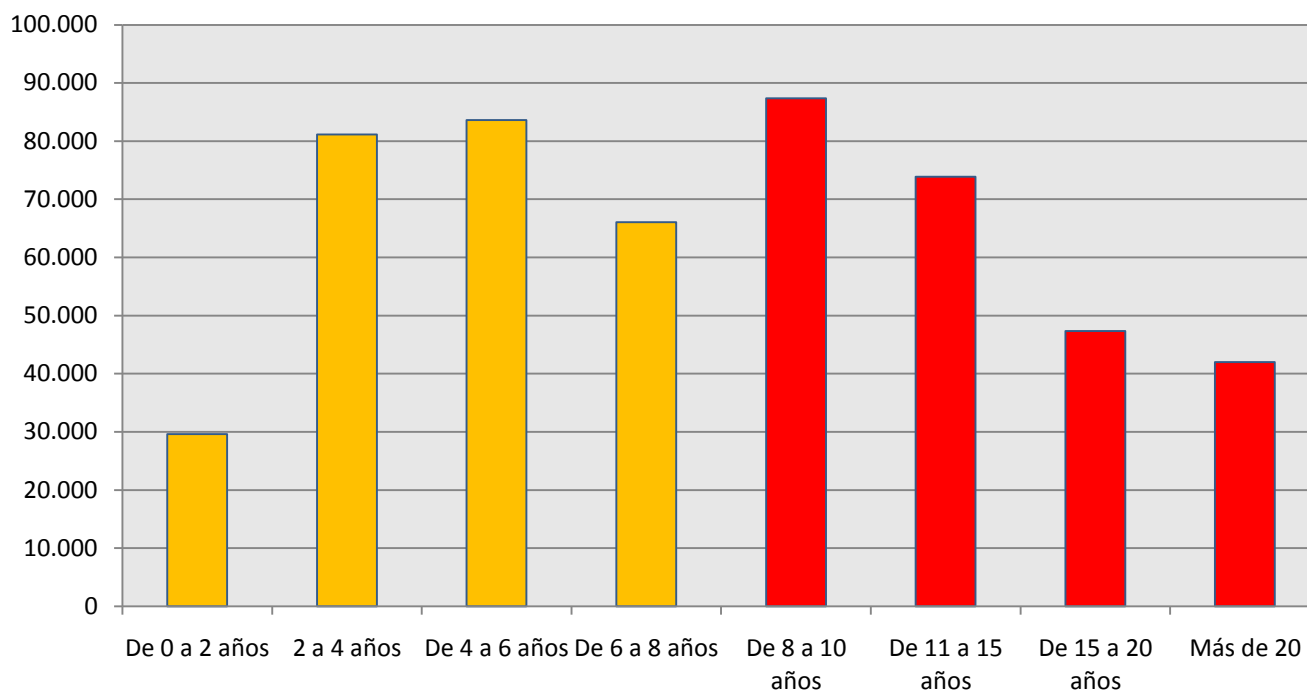
¿A quién afectará, en caso de ser aplicada, la nueva regulación? La norma es clara: a todos los vehículos de transporte con capacidad superior a las 3,5 toneladas con trayectos a través de todas las vías de alta capacidad. ¿Cómo afectará? Los vehículos pesados tendrán que pagar un coste extra en sus desplazamientos que variará según factores de diversa naturaleza como antigüedad del vehículo, tipo, zona y hora del trayecto. ¿Cuánto costará? Estimaciones de la Comisión Europea sitúan la repercusión adicional entre 3 y 4 céntimos de euro por kilómetro recorrido. ¿En qué se emplearán estos recursos? La directiva prevé una asignación finalista hacia la mejora de infraestructuras o hacia inversiones de mejora de la eficiencia y la sostenibilidad del sistema de transporte. Una vez más, incremento de costes para el usuario mayores recursos para las administraciones competentes en la planificación del sistema de transporte.

LA EUROVIÑETA PUEDE AFECTAR A VEHÍCULOS EN ESPAÑA Número de vehículos industriales de carga. Año 2010



Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia

LA EUROVIÑETA PENALIZARÁ LOS VEHÍCULOS MÁS ANTIGUOS
Número de vehículos de carga por antigüedad. Año 2010



Fuente: Ministerio de Fomento y elaboración propia

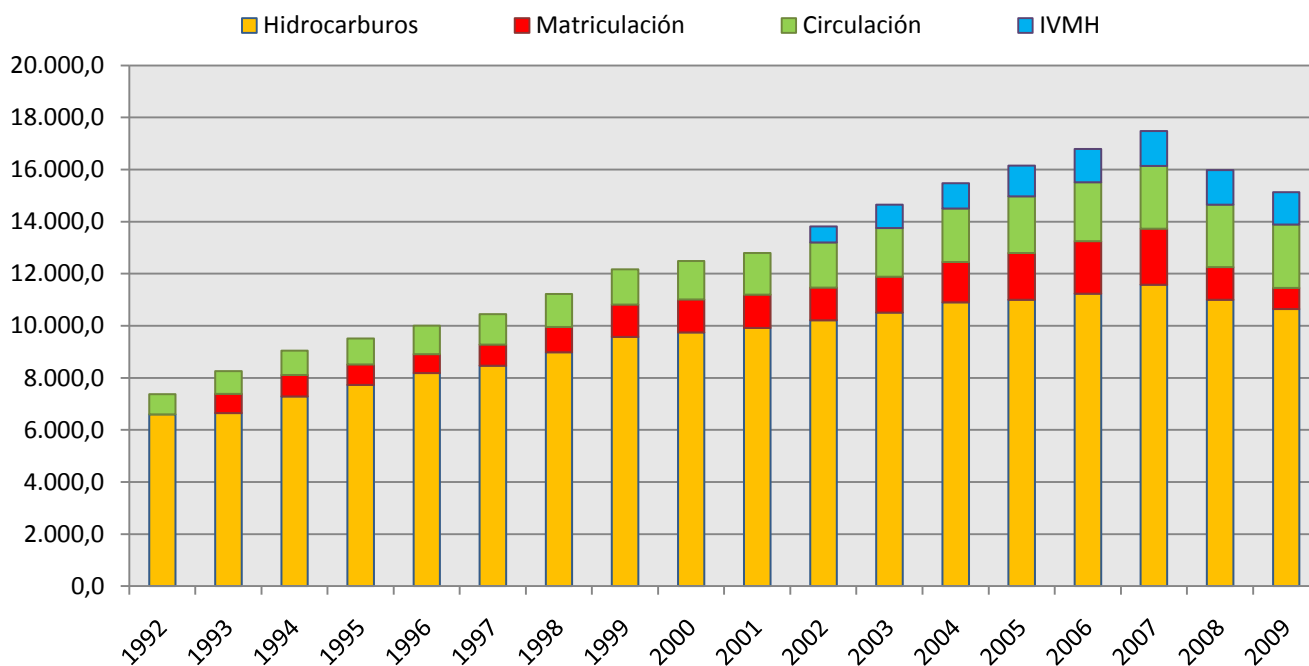
En el caso español, si el gobierno decide aplicar la normativa (no es obligatoria), el cambio afectará a los vehículos de transporte de mercancías con una capacidad de carga igual o superior a 3,5 toneladas, es decir, 200.392 camiones, un 32,9% de los 510.991 vehículos censados en esta actividad en el año 2010. La medida no afectará a todo el parque del mismo modo, sino que las características técnicas de los vehículos en términos de adaptación a los requerimientos europeos en materia de calidad ambiental serán determinantes. El impacto sobre el sector español es difícil de precisar pero no será despreciable porque un 49% del parque tiene en estos momentos más de 8 años de antigüedad y, por tanto, reúne unas condiciones técnicas que se alejan de las exigencias más recientes de la Unión Europea en materia medioambiental. La cuestión será más determinante para aquellos que superan los 15 años de antigüedad, más del 17% del total.

Por otro lado, la nueva tasa se aplicará en función de las distancias recorridas, las características de la vía y el momento del trayecto, por lo que una estimación fiable de los recursos que puede generar la medida es compleja. Sin embargo, una aproximación básica se puede realizar a partir de los datos de distancias recorridas por vehículos pesados que facilita el Ministerio de Fomento. Según esta fuente, la distancia total recorrida por vehículos pesados por autopistas de peaje, autovías y vías de doble calzada fue de 18.599 millones de kilómetros en el año 2009. Por tanto, la cifra adicional que la administración podría recaudar del sistema de transporte español podría situarse entre 556 y 744 millones de euros, con la condición de que esta recaudación sería la que se derivaría del transporte interior realizado por vehículos españoles. Esta cifra debería incrementarse, en términos de coste del sistema, con las cargas que soportarían los transportistas internacionales por sus trayectos fuera de España y, en términos de recaudación de las administraciones, con las tasas impuestas a los vehículos extranjeros circulando por las carreteras españolas. Estos cálculos se realizan con la estimación de costes de la Unión Europea (de 3 a 4 céntimos por kilómetro) aunque hay instituciones que sitúan el coste en un umbral de 14 céntimos. En este sentido, las [conclusiones de unas jornadas realizadas recientemente en el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos](#) elevaban el importe global a 3.000 millones de euros.

En cualquier caso, el cambio normativo supondrá una variación de las reglas del juego que, lógicamente, comportará unos cambios en la distribución de las rentas relativas de los implicados en el sistema de transporte, que en la actualidad tienen un marco bastante definido. El RACC ha manifestado en muchas ocasiones la necesidad de abogar por un sistema de transporte eficiente y sostenible, aceptando plenamente los principios de "pagar por uso" y, eventualmente, aceptar el pago por los costes externos del sistema, es decir, por aquellos que, como la congestión, la contaminación o la accidentalidad, en la actualidad podrían no tener un reflejo específico en un precio pagado por el usuario y que, como tales, terminarían siendo soportados por la sociedad en su conjunto a través de los impuestos de carácter más general.

Sin embargo, la gran dificultad estriba en el establecimiento de un balance equitativo que, a su vez, haga el sistema eficiente y sostenible. En la actualidad, la movilidad contribuye significativamente al erario público tanto a través de impuestos directamente asociados al uso y la tenencia de vehículos como por impuestos de tipo general cargados sobre el consumo de gasolinas o la compra de vehículos. El impuesto sobre determinados medios de transporte, los especiales de hidrocarburos, el de ventas minoristas de hidrocarburos, el impuesto sobre primas de seguros y los impuestos municipales de circulación, entre otros, aportan a las administraciones públicas un volumen elevado de recursos que se ven incrementados por los impuestos indirectos (sobre el valor añadido) que gravan los actos de consumo vinculados a la movilidad, como la propia compra del vehículo, el consumo de carburantes o el conjunto de servicios vinculados al mantenimiento y la reparación de los vehículos. Por otra parte, el sistema de peajes en determinadas autopistas no refleja nada más que el pago por el uso de unas infraestructuras que han sido construidas y gestionadas a través de sistemas de concesión administrativa.

LA CRISIS REDUCE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE VEHÍCULOS Recaudación para especiales s/ hidrocarburos y de matriculación

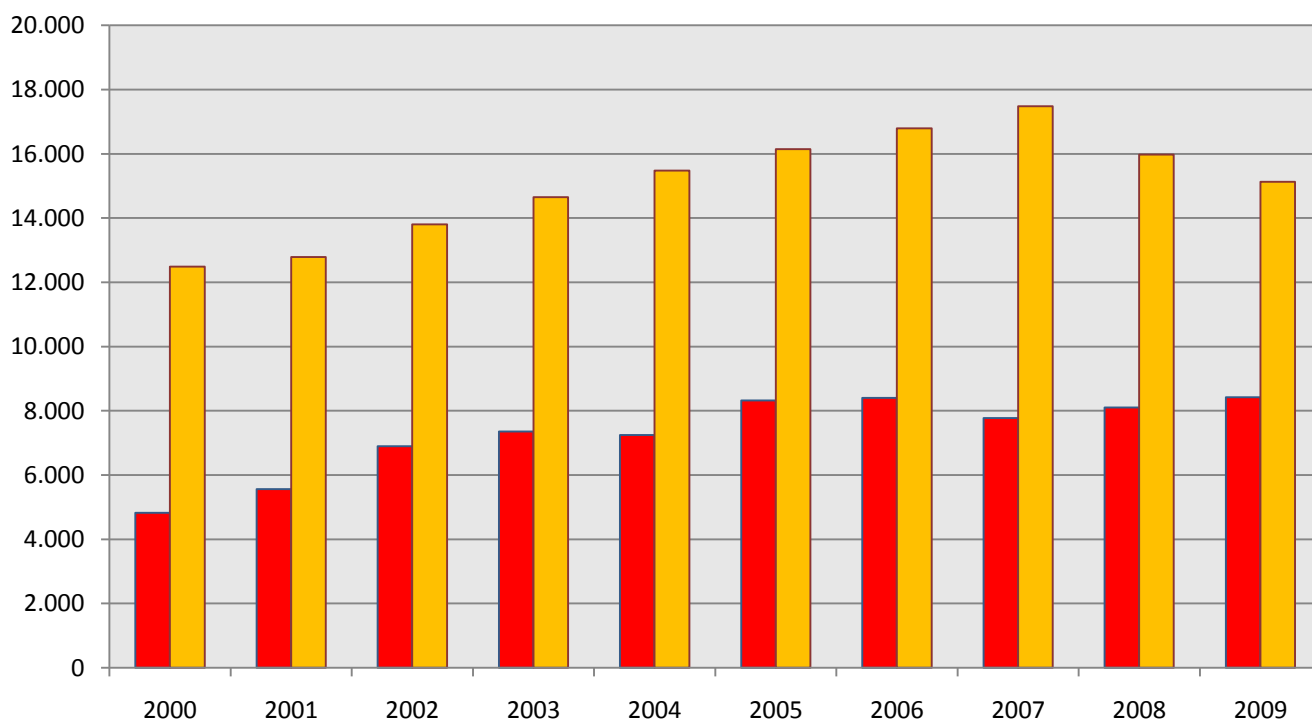


Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

Las cifras en este sentido son concluyentes. Una aproximación minimalista, es decir, teniendo en cuenta únicamente la imposición específica, aporta datos que confirman que de manera sistemática la inversión en construcción y mantenimiento de infraestructuras viarias se sitúa muy por debajo de los recursos generados por el parque de vehículos. En concreto, la inversión en carreteras supuso el 44,3% de la recaudación total por impuestos específicos (carburantes, matriculación, circulación y ventas minoristas de hidrocarburos) según media del período 2000-2009. Dicho de otro modo, el usuario paga con creces por la utilización de las infraestructuras viarias, incluso teniendo en cuenta el coste adicional de quien vela por garantizar el cumplimiento de las normas básicas de circulación.

LA INVERSIÓN EN CARRETERAS SUPONE EL 65% DE LOS IMPUESTOS RECAUDADOS SOBRE LOS VEHÍCULOS ENTRE 2005 Y 2009

Millones de euros



Nota: Sólo impuesto hidrocarburos, IVMH, matriculación y circulación
Fuente: Ministerio de Economía y de Fomento y elaboración propia

■ Inversión carreteras
■ Impuestos s/vehículos

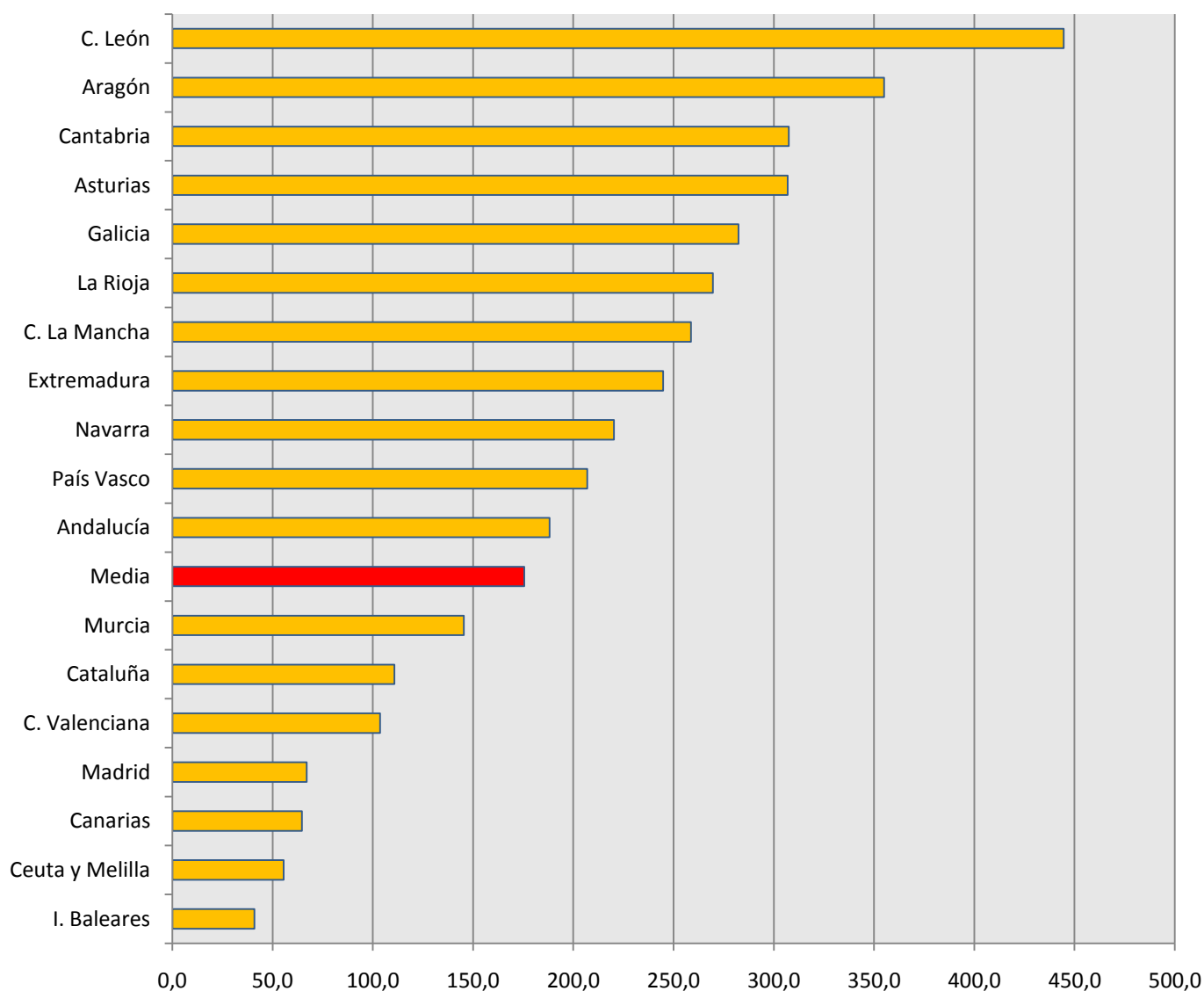
La cuestión radica, pues, en determinar en primer lugar si este enorme diferencial entre inversión y financiación por parte del usuario cubre también las externalidades negativas asociadas a la circulación vial, es decir, si cubre los costes sociales derivados de la contaminación, la congestión y la accidentalidad o si existe un margen y cuál es su amplitud en uno u otro sentido. Son muchos los estudios genéricos realizados sobre la materia, pero también es notable la falta de consenso sobre el alcance real de los costes externos del tráfico. Una primera prevención, por tanto, sería la que nos debería llevar a una valoración del problema que fuera aceptada por el conjunto de agentes implicados en el sistema, tanto las administraciones competentes en la materia como los agentes del sistema de transporte, ya sean transportistas de mercancías, ya sean usuarios del vehículo privado que, al fin y al cabo, son los que soportan la mayor parte de la carga impositiva específica sobre la movilidad. En este sentido, la racionalidad del sistema debería llevar a conclusiones que permitieran discriminar las externalidades por categorías de usuarios, tipología de infraestructura y momento y condiciones de utilización. Es por ello que debemos estar especialmente atentos al reparto de cargas entre el usuario del vehículo privado, que ya aporta la mayor parte de la financiación por la vía de los impuestos específicos sobre la movilidad y las cargas que deberían soportar los transportistas.

Una vez consensuado el valor del mapa de externalidades será el momento de considerar cómo se aplica, si es que hay que hacerlo, la nueva directiva comunitaria. Creemos que este proceso no será lineal y la arquitectura del sistema no es

sencilla. La realidad es poliédrica y la estructura de la fiscalidad del automóvil no responde en términos generales a criterios estrictos de sostenibilidad ambiental o de gestión de la congestión, con lo que cualquier paso adelante deberá estar presidido por un trabajo ingente de estudio y diálogo sobre cómo afrontar el reto global de la sostenibilidad en una economía como la española, marcada por desequilibrios sensibles en la dotación y la naturaleza de las infraestructuras.

Evidentemente, por un lado está el sistema de tarificación y, por otro totalmente distinto, la planificación de infraestructuras que pueda ayudar al sistema a ser más eficiente. La inversión pública no puede ser neutral en este sentido y debe aplicarse a territorios donde la densidad económica exija dotaciones infraestructurales más potentes y sistematizadas. Y en este sentido, habrá que ver cómo se estructura el proceso de decisión sobre el reparto de los fondos obtenidos con la nueva normativa, que obligatoriamente deben ser destinados a mejora de servicios e infraestructuras de transporte.

INVERSIÓN EN CARRETERAS POR HABITANTE (*) Media 2008-2009. Euros por habitante



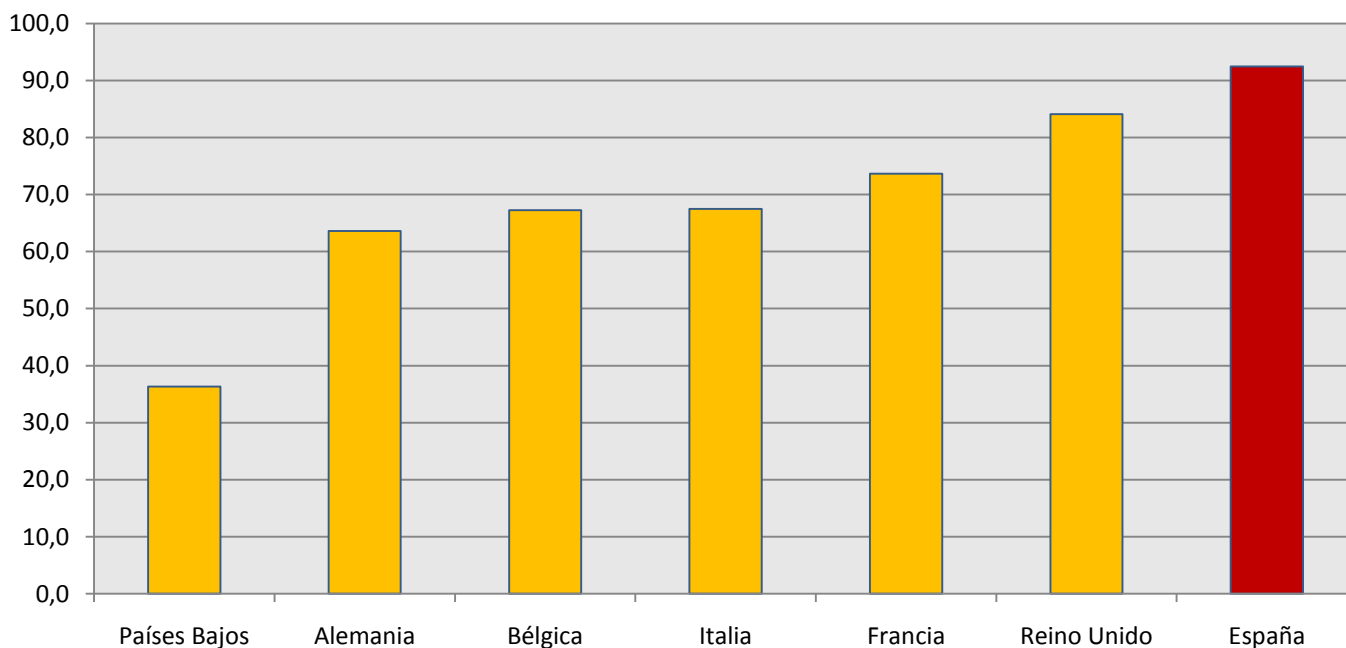
FUENTE: Ministerio de Fomento, INE y elaboración propia

(*) Todas las AA. PP. y concesionarias autopistas

Por otro lado, no pueden obviarse tampoco las consecuencias que cualquier cambio de marco normativo puede acabar teniendo sobre la competitividad del sector y, en definitiva, de una economía como la nuestra, en un contexto de crisis duradera, en la que el transporte de mercancías por carretera juega un papel fundamental. Mientras en España el 92,5% del transporte de mercancías se hace por carretera, en la mayoría de países la proporción es inferior dada la importancia del transporte por ferrocarril y por vías fluviales. Por todo ello, una eventual aplicación de la normativa europea sin una valoración ajustada de sus efectos sobre el coste del transporte podría ser enormemente perjudicial, si este incremento fuera superior a la disminución de los costes externos que se pretenden disminuir.

PESO DEL TRANSPORTE POR CARRETERA SOBRE EL TOTAL

Año 2008
% sobre toneladas-Km.



Fuente: OCDE y elaboración propia

Y en cualquier caso, la discusión sobre la internalización de las externalidades que puedan generar el automóvil y los camiones debería considerar el contexto más amplio del transporte en general. Porque el objetivo final ha de ser lograr una movilidad más eficiente, más limpia y más justa, y eso sólo será posible desde una visión integral, que analice la situación de los diferentes modos de transporte (terrestres, marítimos y aéreos) y que asegure un tratamiento homogéneo y equitativo entre todos ellos.

Por ello, cualquier señal dada a la economía en términos de cambios de precios relativos debe ser lo suficientemente nítida y transparente para que produzca los efectos deseados, sean los de modernización del parque de vehículos, la migración hacia sistemas de generación de movimiento menos contaminantes, un cambio en la distribución modal del transporte de pasajeros y mercancías o la modulación progresiva de los tiempos y espacios de los desplazamientos de la población. Así, pues, entendemos que la nueva directiva no debe suponer tanto un punto de conflicto entre transportistas y administración, como una puerta abierta a la cimentación de un sistema de movilidad más eficiente y justo, tanto para el usuario como para a la sociedad en su conjunto.