

Resumen

Información estructurada y coherente sobre fiscalidad y tarificación vial

En la actual coyuntura socio-económica, parece especialmente oportuno que el sector del transporte por carretera reflexione sobre dos de los temas que condicionarán su desarrollo futuro: la fiscalidad de los combustibles y la tarificación vial. Como parte de las actividades del programa de apoyo a la innovación en la gestión del transporte, la Fundación CETMO ha elaborado tres documentos destinados a aportar información estructurada y coherente sobre ambos temas:

- **Fiscalidad del combustible para vehículos de carretera en EE.UU.**
- **Estrategias de tarificación vial: aspectos clave y situación en diferentes países.**
- **Externalidades del tráfico y fiscalidad del combustible.**

El primero de los documentos analiza la fiscalidad del combustible en un entorno tan complejo y extenso como el que nos proporciona EE.UU., exponiendo el contexto en el que se ha desarrollado la infraestructura vial y el funcionamiento de fondos específicos federal y estatales (que responden al principio de afectación impositiva), así como la problemática relacionada con la balanza fiscal regional derivada de la asignación federal, cuyo conocimiento puede aportar lecciones para el caso español.

En el segundo documento, la revisión de las experiencias internacionales lleva a pensar que España presenta un escenario singular y que los ejemplos más emblemáticos no son trasladables, más bien sugieren que la estrategia de tarificación vial implantada respondió en cada caso a factores y circunstancias únicos y a la decisión de afrontar objetivos específicos y que los nuevos planteamientos de tarificación serán viables si ofrecen respuesta al escenario y contexto actuales.

El tercer documento aporta elementos al argumentario sobre los costes de la circulación y sobre quién debe soportarlos, con objeto de que el transporte pueda valorar nuevas propuestas que faciliten abandonar las estrategias “financieras”, simples de implantar pero faltas de equidad y eficiencia, destinadas a responsabilizar a los camiones del coste por uso de las vías de alta capacidad. Se revisan las externalidades más relevantes, los órdenes de magnitud de los costes y se subraya la gran importancia que en el contexto actual tienen los costes derivados de las muertes vinculadas al tráfico.

El planteamiento que subyace consiste en centrar el objetivo en maximizar la eficiencia económica para la sociedad, asumir los costes sociales derivados de las externalidades y ser equitativo en la distribución de cargas y beneficios, sean positivos o negativos. Las actuales circunstancias y el momento histórico abren nuevos objetivos y posibilidades. Hoy se tiende a adoptar un enfoque global que integre los distintos tipos de vehículos, de usuarios, de vías y la sociedad en general, considerando la seguridad como prerequisite irrenunciable de la movilidad.

Los siniestros suponen una pérdida de recursos, mayor que cualquier otra externalidad derivada del tráfico, que se evalúa en la cantidad que se deja de producir descontando el ahorro de consumo atribuible a las víctimas. Pero los planteamientos que persiguen implantar una tarificación selectiva solo para obtener nuevos ingresos destinados a asegurar la financiación de determinadas vías no consideran su incidencia en la siniestralidad y ponen en cuestión la equidad.

Emerge, pues, la oportunidad de que la tarificación incorpore la gestión de las externalidades al cómputo de los costes de la carretera, mediante una estrategia de gravámenes y bonificaciones por kilometraje según siniestralidad, sin perjuicio de incluir otros conceptos en la tarifa, aprovechando los avances en la tecnología de controles fijos/móviles con video-lectura de matrículas que, ligada a las bases de datos, permite vincular el pago de un determinado kilometraje al cumplimiento periódico de las ITV, el pago del impuesto anual de circulación y la vigilancia de la seguridad vial (cumplimiento de límites velocidad, vigencia de seguro, vehículos robados, etc.).

Externalidades: una oportunidad para gestionar la mejora vial continua

España cuenta con unos 15.000 km de vías de alta capacidad (VAC), un 13% más que Alemania y un 20% más que Francia. Junto con Portugal, supera con creces a cualquier otro país europeo en dotación de VAC ya sea respecto a la población o al PIB. Al mismo tiempo, solo el 20% de las VAC son de peaje y recaudan 0,54 M€/km (mientras en Francia son de peaje el 75% y en Italia el 85% y recaudan 0,95 y 0,84 M€/km, respectivamente).

Haber adelantado la provisión de capacidad vial comporta beneficios, pero constituye un lastre financiero. En este escenario surgen reiteradas propuestas que plantean la conveniencia de imitar a otros países europeos para implantar tarifas por el uso de las VAC. Pero la situación española se aleja mucho de la que dio pie a implantar tarificación en otros lugares. Frente a este sesgo del debate político sobre cómo financiar y mantener nuestra infraestructura vial se invoca el apriorismo de que los usuarios pagan sobradamente los costes de la carretera.

Con la actual complejidad de la movilidad y las múltiples fuentes de ingresos que se utilizan para pagar el transporte (tasas, peajes, impuestos de ventas, de circulación, sobre el combustible, sobre la propiedad, sobre la renta e IVA) resulta extremadamente difícil determinar si cada tipo de usuario "paga por lo que recibe" y "obtiene por lo que paga".

Sin embargo, lo relevante es saber qué costes afronta cada cual, cuáles no y cómo se cuantifican, tanto como la cuantía a pagar. Además de los impuestos de matriculación y de circulación (que funcionan como una tarifa plana por el derecho a circular ilimitadamente), los usuarios pagan un precio promedio por circular, en forma de impuesto especial sobre el consumo de combustible.

Para algunos economistas, este tipo de gravámenes específicos internalizan algunos costes externos ligados al consumo de combustible, aunque de un modo poco eficaz. Otra parte de los costes por externalidades está asociado directamente con el tráfico vial (los siniestros viales, la congestión...) y se relaciona con los kilómetros recorridos por los vehículos.

En realidad, los impuestos constituyen una herramienta recaudatoria, sujeta a la voluntad política, cuya prioridad es alimentar los presupuestos públicos. Afrontar los costes de este modo da lugar a que quienes más circulan obtengan una transferencia económica que reduce sus costes individuales, porque todos pagan los valores medios pese a que la mayoría circula menos que la media. Se aceptan como normales numerosas transferencias de costes.

Por una parte, quienes sólo conducen en ámbito urbano subsidian a quienes sólo lo hacen en ámbito interurbano y quienes utilizan vías con circulación densa subvencionan a los que usan vías con escaso tráfico. Por otra, los ciudadanos también "pagan" costes de transporte mediante la absorción de los impactos de las opciones de transporte realizadas por otros (sufriendo las consecuencias de la contaminación local, pagando impuestos para gastos sanitarios provocados por siniestros viales, etc.).

Pese a estos inconvenientes, los impuestos garantizan ingresos a corto plazo con mínimos costes de gestión pero no aseguran que los ingresos se asignen según las prioridades ciudadanas. Por otra parte, la inflación, las mejoras en la eficiencia en el uso del combustible por los motores, la desaceleración del crecimiento del kilometraje anual, etc. socavan el potencial de generación de ingresos de los impuestos al combustible.

Paralelamente, los gobiernos han de garantizar la provisión de las infraestructuras básicas suficientes para posibilitar el derecho de movilidad. Como, además de los retos derivados del tráfico, una movilidad más compleja ocasiona costes crecientes, cada día hay menos dudas sobre la necesidad de modificar la estructura de ingresos y de avanzar hacia una estrategia congruente de tarificación de la movilidad basada en los costos y beneficios globales, como modo de gestionar la sostenibilidad de bienes "sin precio de mercado" que, de lo contrario, los paga la sociedad (directa o indirectamente).

Externalidades del tráfico y fiscalidad del combustible

En España el pago por kilometraje se ha planteado principalmente como forma de recaudar fondos para atender requerimientos apremiantes de inversión. Pero, principalmente, constituye un recurso para responder a la necesidad más importante de recuperar parte de los costes que el tráfico impone a la sociedad y de mejorar la eficiencia del transporte. Los gravámenes basados en la contaminación, las tasas por congestión, etc. pueden fomentar las opciones de transporte con menores externalidades, incluso si parte de los ingresos así obtenidos se utiliza para fines ajenos al transporte.

A menudo la fácil disponibilidad de fondos ha llevado a dar prioridad a inversiones en infraestructuras de dudosa rentabilidad social frente a proyectos de mantenimiento y mejora vial o inversiones en otros modos de transporte con mayor retorno previsible. Esta práctica, resultado de sostener una falsa relación de causalidad entre ingresos derivados de la automoción y los fondos destinados a transporte, genera costes de oportunidad y dificulta la toma de decisiones en función del beneficio general esperado.

Comprender que la sociedad (mediante sus impuestos y sus sacrificios) soporta buena parte del coste del tráfico debería llevar a tomar las decisiones políticas y presupuestarias más efectivas para las personas, independientemente del modo. Afrontar la financiación del transporte puede o no exigir mayores impuestos al combustible, pero, sin duda, requiere someter todos los gastos a una rigurosa evaluación y priorización, tratando las fuentes de ingresos y las decisiones de inversión de forma separada, para garantizar la máxima eficacia en el uso de los recursos.

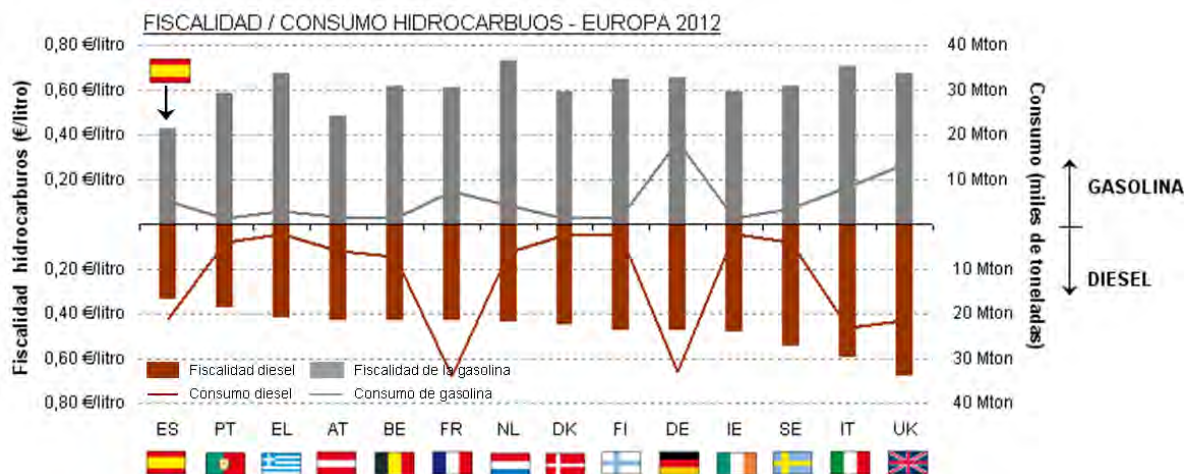
Desde diferentes sectores se evalúan los impactos de las políticas de transporte por carretera “por resultados” (tráfico, carreteras, transportes, hacienda, sanidad, medio ambiente, salud pública, etc.). Sin embargo, contemplar las actuaciones aisladamente puede omitir efectos secundarios divergentes entre las distintas actuaciones emprendidas desde las diversas competencias.

Por el contrario, se requiere evaluar globalmente los impactos de la movilidad en la sociedad, particularmente los derivados de las externalidades por la combustión de petróleo (costes sanitarios por contaminación local, por efecto invernadero o por dependencia energética) y los debidos a la siniestralidad vial, en términos de pérdidas económicas y como un reto para la salud pública.

Evaluar separadamente las estrategias de financiación y la efectividad del sistema de transporte también implica diferentes visiones de la equidad. Quienes enfatizan los aspectos financieros perciben la equidad como el tratamiento justo de territorios, áreas geográficas, jurisdicciones y comunidades. Pero distribuir la financiación territorialmente o limitar el gasto de los ingresos tributarios de la automoción a las carreteras, en detrimento de otras alternativas, abre la puerta para continuar la expansión vial en un momento de crecientes necesidades de otros ámbitos de la sociedad.

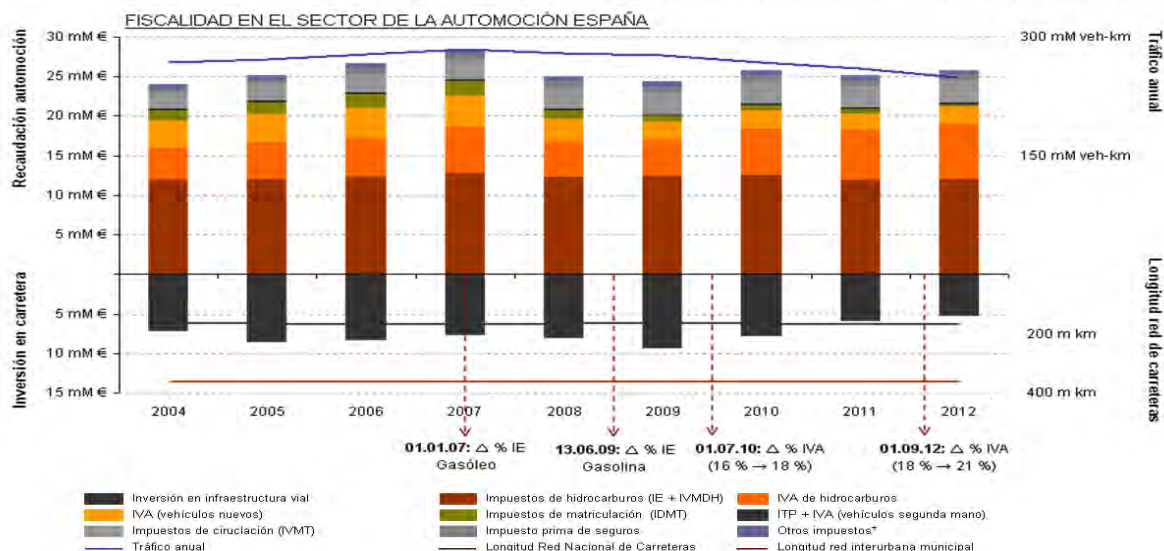
Actualmente, los avances tecnológicos abren la posibilidad de combinar impuestos sobre el combustible y tarifas basadas en superponer diferentes atribuciones de costes por externalidades, singularizadas en el territorio en el que producen consecuencias, sea la atribución básica por provisión del derecho de uso, la atribución complementaria destinada a compensar las ganancias de fluidez y seguridad en función de las prestaciones de las vías utilizadas, la atribución de costes como consecuencia de las estrategias adoptadas para la gestión de la movilidad, etc.

Externalidades del tráfico y fiscalidad del combustible

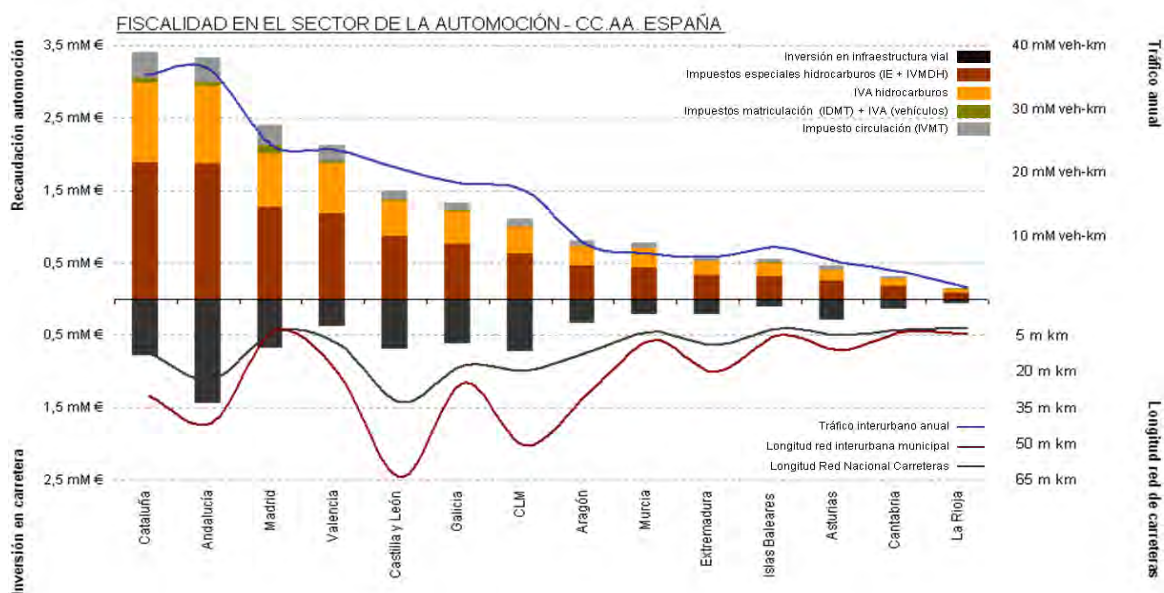


Comparación de la fiscalidad de los combustibles en Europa

Agencia Tributaria. 4 Impuesto sobre hidrocarburos. Impuestos especiales 2012. Estadísticas por impuesto http://www.agenciatributaria.es/static/files/AEAT/Aduanas/Contenidos_Privados/Impuestos_especiales/Estudio_relativo_2012/4HIDROCARBUROS.pdf



Fiscalidad en el sector de la automoción en España. Evolución 2004 - 2012
 Agencia Tributaria, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, D.G. de Carreteras (Ministerio de Fomento).
 *Otros impuestos incluye tasas de permiso de circulación, tasas de cambio de titularidad y tasas por matriculación, entre otros.



Fiscalidad en el sector de la automoción en España en 2012 para las CC.AA. de régimen común y las Islas Baleares.
 Agencia Tributaria, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, D.G. de Carreteras (Ministerio de Fomento).