
Encuentro “Tarificación y fiscalidad”

Madrid, lunes 25 de octubre de 2004

SÍNTESIS

Abre la sesión **D. Ángel Aparicio Mourelo**, Director General del Centro de Estudios de Experimentación y Obras Públicas (CEDEX) del Ministerio de Fomento, dando la bienvenida a los asistentes al Encuentro para hablar sobre la tarificación del transporte y por el uso de las infraestructuras; y presenta al moderador D. Antonio Estevan, y a los ponentes Mr. Phil Goodwin y Mr. Xavier Delache.

D. Antonio Estevan, moderador del Encuentro, de GEA-21 S. L., introduce la sesión indicando que la tarificación es un tema que genera conflictos como en cualquier otro donde se tenga que producir un pago. Fija el terreno donde hay que moverse y plantea las grandes cuestiones por resolver. A las preguntas ¿por qué hay que pagar?, o ¿qué hay que pagar? responde indicando las 4 grandes áreas afectadas:

- Infraestructuras: porque hay que construirlas, y generan una inversión.
- Accidentes: ocasionan daños a personas y/o bienes que se deben evaluar y costear mediante seguros u otros medios.
- Congestión: ¿es estrictamente un coste?
- Costes ambientales: impacto local (el se percibe directamente) e impacto global (por ejemplo, cambio climático).

Regulación versus tarificación sería el objeto del debate. Nunca se llegará a saber cuál de las dos medidas es la mejor, la idea es encontrar un punto óptimo combinando ambas. Presenta a Mr. Phil Goodwin.

Mr. Phil Goodwin, ponente, Profesor de Política de Transporte, ESRC Unidad de Estudio sobre Transporte, University College of London, Reino Unido, presenta la ponencia titulada Progress from Theory to Practice in Europe? (¿Hay avance desde la teoría hacia la práctica en Europa?). En ella expone los conceptos de la tarificación, las principales cuestiones del tema, las tesis europeas, y muestra los avances conseguidos en la ciudad de Londres con la implantación del novedoso peaje urbano. Como conclusión recuerda que el

Encuentro “Tarificación y fiscalidad”

Madrid, lunes 25 de octubre de 2004

peaje no es el único instrumento financiero en el transporte, que debe haber una coordinación con otros muchos métodos, como la planificación en el desarrollo del sistema, en los cálculos de la capacidad en las redes, etc. El tema de la tarificación en las carreteras debe ser un aspecto importante a discutir. Como ejemplo, el caso londinense donde los resultados han sido más satisfactorios de lo esperado, más populares y rápidos de lo previsto por las autoridades.

A continuación, **Mr. Xavier Delache, ponente**, Director General de Economía y Estadística en el Ministère de L'Équipement, Francia, presenta la ponencia sobre tarificación, desde la óptica de las prácticas europeas, y la experiencia en Francia. La ponencia señala los instrumentos disponibles para la internalización de los costes: los impuestos sobre los combustibles, sobre los vehículos y las tarifas. De estos tres, los dos primeros han sido los que históricamente se han venido utilizando. Las últimas iniciativas europeas incluyen instrumentos de tarificación, tanto en ámbitos urbanos (caso de Londres, por ejemplo), en los camiones (Alemania o Austria), y los aeropuertos. La ponencia presenta los aspectos de la tarificación en el tráfico de carreteras, de los impuestos de vehículos, del transporte urbano y del tráfico aéreo para el caso francés.

D. Antonio Estevan inicia el debate comentando que los ponentes no han seguido el estereotipo de ingleses visión-práctica y franceses visión-conceptual, si no que se ha dado el caso contrario. De la ponencia de Mr. Phil Goodwin destaca que los costes externos existen, son cuantificables, y que es mejor imputarlos que ignorarlos. También indica que es mejor abordar el problema de la tarificación de carreteras. De Mr. Xavier Delache subraya que demuestra la gran complejidad y variedad que existe en los distintos países europeos. En sus datos aparecen como países de mayor congestión Reino Unido y España, que han seguido políticas de construcción y gestión de infraestructuras muy diferentes.

Uno de los aspectos a considerar es la ambigüedad existente en el cálculo de los costes imputables, y esto resta credibilidad a la tarificación. O se confía en el cálculo o se debe llegar a consensos. Se está hablando de impactos sobre la sociedad, y las preguntas a debatir serían: ¿qué impactos queremos evitar?, ¿está la sociedad dispuesta a pagar por reducir estos impactos?

Encuentro “Tarificación y fiscalidad”

Madrid, lunes 25 de octubre de 2004

Dña. Mónica Corrales, Vocal Asesora del Gabinete del Secretario de Estado de Infraestructura y Planificación, Ministerio de Fomento, comenta como punto de reflexión que la tarificación debería verse desde un enfoque integrador, que la fiscalidad fuera un elemento equilibrador, no aplicarla sólo en las rentas de trabajo, si no en el servicio de los transportes.

D. Francisco Fernández Lafuente, Director de Dragados Concesiones, dice que las dos ponencias han estado basadas en la problemática del medio urbano, y luego ese modelo lo trasladan al medio interurbano. Se ha hablado de tarificación de infraestructuras existentes, y las dificultades para trasladarlas a futuras infraestructuras. Parece que la sociedad tiene interés en nuevas inversiones y con ello surge el problema de la financiación. ¿Cómo se deciden las adecuadas? ¿Cómo se pagan?. Lo más grave es que los modelos divergen, las Comunidades Autónomas toman sus propias decisiones, existe un panorama heterogéneo, sin criterios de convergencia. Comenta a Mr. Phil Goodwin que en su día el Gobierno Británico planteó el peaje sombra (shadow toll) como un modelo transitorio para pasar posteriormente al peaje explícito. Pregunta si los modelos actuales de pago por disponibilidad de carriles, o por congestión han sido desarrollados también para pasar al peaje explícito. Indica a Mr. Xavier Delache que los precios y costes de las infraestructuras que ha mostrado en la presentación no parecen estar de acuerdo con la realidad, por tasar igual a todos los vehículos en la autopista. Contesta **Mr. Phil Goodwin** que la visión de ambigüedad en los costes no la comparte, los costes comerciales son precisos y están bien definidos y los costes externos son imprecisos e indefinidos. Aunque se hace más referencia a problemas urbanos, estos problemas y principios son similares a los interurbanos, quizás el único caso que difiere es el transporte en áreas rurales interiores. Un país como España puede tratar de forma distinta el contexto urbano e interurbano, pero la diferencia está en la política, hay muchos niveles de decisión. Los Ayuntamientos entran en conflicto con las Comunidades Autónomas, y estas con el Gobierno General. A veces las estrategias no se pueden implantar. Cualquier política debe ser coherente con la estructura propia de ese país. El peaje sombra no se considera un modelo transitorio hacia el peaje explícito aunque se describió así en su momento. Actualmente se consideran dos modelos diferentes, el peaje explícito y el peaje sombra.

Encuentro “Tarificación y fiscalidad”

Madrid, lunes 25 de octubre de 2004

Mr. Xavier Delache opina sobre los impuestos en el transporte, que hay que vincular la reforma fiscal con las externalidades en el transporte, haciendo una política de asignación. En Francia hubo una reforma fiscal introduciendo una ecotasa, pero esta política fue difícil de comprender por los ciudadanos, ya que por ejemplo, las ecotasas recogidas fueron destinadas a pensiones públicas, donde se tomaron como un ingreso y los ciudadanos no lo entendían. Añade que en Francia tienen tasas por vehículos además de los peajes. **Mr. Phil Goodwin** indica que en Londres funcionó bien al relacionar la fuente de ingreso con el gasto, mejorando la interconexión. En el Reino Unido los ingresos por congestión se dedicaron a mejorar el transporte público, con una lógica muy potente porque incluso gente sin coche se beneficia de una mayor calidad del transporte público y esto da argumentos de apoyo. Opina que quizás en Francia la ecotasa no funcionará al no presentar una conexión para los ciudadanos. **D. Antonio Estevan** pregunta si la reacción de la gente se debe al destino del dinero o a la mejora de la red, a lo que **Mr. Phil Goodwin** contesta que según el destino del dinero las personas son más o menos favorables.

D. Daniel Echevarría, Director del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas del Gobierno de Navarra, comenta que es más vendible a la ciudadanía que las tasas que gravan al transporte incidan sobre el transporte público. En España, al existir la caja única de los impuestos, es difícil reflejar el destino de los impuestos recaudados. **D. José Manuel Gáligo**, Director del Centro de Estudios de Técnicas Aplicadas del CEDEX, plantea si existe una preferencia técnica por la utilización finalista de las tasas de transporte frente al sistema no finalista de la caja única, o si se trata únicamente de una preferencia por razones de aceptabilidad política. Pregunta si los usuarios en el caso de utilización finalista lo aceptan mejor, y cuál es la experiencia en el Reino Unido y Francia. Contesta **Mr. Phil Goodwin** que es necesario tener en cuenta cómo se usan los fondos recaudados y dar una solución coherente; la decisión no siempre será la misma. En caso de zonas urbanas muy congestionadas puede ser útil destinar estos fondos a mejorar el transporte público, ya que esta estrategia mejora la ciudad. No es igual en el caso de zonas interurbanas, donde no es siempre necesario destinar estos fondos a mejorar el ferrocarril interurbano, esta política puede funcionar sólo en algunos casos. También se puede destinar el ingreso a reducir otros impuestos (aumentar el impuesto sobre

Encuentro “Tarificación y fiscalidad”

Madrid, lunes 25 de octubre de 2004

la congestión y reducir el impuesto sobre vehículos). Lo importante es la claridad, ofrecer la información de a dónde se dirige el dinero recaudado con el impuesto. Lo mejor es a veces enemigo de lo bueno, es más interesante avanzar aunque no se llegue a lo óptimo. Añade **Mr. Xavier Delache** que la asignación debe tener en cuenta los problemas sociales, para conseguir la aceptación del ciudadano.

D. Rodrigo Jiliberto, Director Adjunto de TAU Consultora Ambiental, remarca que el cálculo económico de la tarificación tiene muchas variables, es una bandera importante en la Unión Europea y presenta beneficios colaterales a tener en cuenta. La aplicación de estos instrumentos requiere un compromiso institucional, un marco y unos estudios previos. Se ha avanzado muy poco en estos temas. Su aplicación en un país como España requiere de un programa para saber qué es útil en nuestro caso, por la complicación y variedad de instrumentos aplicables. El PEIT ofrece la oportunidad para hacer una apuesta en el tema, a largo plazo.

D. Juan Manuel Jiménez, Director de Estudios y Programas de la Fundación de los Ferrocarriles Españoles, comenta que no se debe perder el objetivo de las tasas, no es cobrar al que contamina, sino hacer que contamine menos, y pasar mercancías desde la carretera al ferrocarril. No tiene por qué ser un impuesto finalista. Saber dónde se usa el dinero recaudado mejorará la idea de aportarlo, tanto en el caso urbano como en el interurbano. En el caso urbano, la aplicación de las tarifas va dirigida a los individuos y se aceptan (ejemplo el caso de los parquímetros, aunque no sea finalista); mientras que en el caso interurbano, las tarifas se aplican a las empresas, donde se pagan tasas por uso de infraestructuras, que valdrán si se dedican a mejorar la competitividad de otros modos. **D. Antonio Estevan** señala que dentro del contexto europeo, los distintos países deben reflejar las particularidades de cada uno de ellos en la tarificación. Existen ciudades con un centro muy congestionado y la periferia con problemas diferentes, lo que hace necesario un proceso de integración. Pregunta cómo se puede recaudar y distribuir la recaudación por uso de las infraestructuras. Contesta **Mr. Phil Goodwin** que nadie conoce la respuesta pero que ello no es excusa para parar y es necesario seguir avanzando. Destaca que el objetivo último de las medidas a aplicar es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Hay una tendencia en algunos países de la Unión

Encuentro “Tarificación y fiscalidad”

Madrid, lunes 25 de octubre de 2004

Europea de no utilizar los instrumentos económicos, sino hacer más atractivos los centros de la ciudad sólo con medidas arquitectónicas. Los centros de las ciudades se consideran en la actualidad mejores si no tienen tráfico en su interior, se vuelven más atractivos y favorecen a los peatones, ésta es la tendencia que funciona sin instrumentos económicos. Añade **Mr. Xavier Delache** que se debe dar a conocer el objetivo fijado a largo plazo. El transporte, como todo, tiene un precio que va en aumento, y la gente debe conocerlo antes de tomar sus decisiones para que el pago genere menos problemas. Hay distintas condiciones entre países y dentro del mismo país, la mayoría de los problemas se explican con la densidad de población. Recomienda la creación de un marco para englobar todos los condicionantes del mercado.

D. Gustavo Nombela, Vocal Asesor de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno, añade el problema de la congestión aérea, y pregunta si es conveniente usar estos instrumentos económicos en este medio de transporte. Contesta **Mr. Phil Goodwin** que el problema del tráfico aéreo en veinte años será mayor que el terrestre, no sólo por las emisiones, sino por los efectos en la economía nacional por el aumento de volúmenes

D. Juan Manuel Jiménez propone valorar el observatorio de la movilidad, introduciendo además de las tarifas más herramientas, por ejemplo tarifas más reducidas para transportistas que usen intermodalidad. Contesta **D. Antonio Estevan** que los problemas del desarrollo ferroviario son más de interoperabilidad que de desarrollo de incentivos económicos. A veces estamos deslumbrados por la eficiencia de las medidas en tarifas cuando estructuralmente estamos poco preparados. Se observa una visión cada vez más pesimista en los documentos de la Unión Europea. **D. Gustavo Nombela**, comenta que el PEIT debe tratar de poner a los modos en un marco común, internalizando costes y desarrollando la intermodalidad. Se tiene que dejar que los modos funcionen dentro de ese marco común.

D. Rodrigo Jiliberto, afirma que todo lo medioambiental se ha introducido de forma no muy decidida, hay un problema cultural para pensar en dos cosas: estructura e instrumentos.

Encuentro “Tarificación y fiscalidad”

Madrid, lunes 25 de octubre de 2004

D. José Luis Jordi, Director de Consultoría de BB&J Consult, comenta que las infraestructuras se pagan. Anima a la acción, no hay que esperar a tener las teorías completas. Pero siempre paga quien se deja. Quizás con la tarificación se estén propiciando desarrollos desfavorables. Pregunta por la experiencia en el Reino Unido entre tarificación por uso en ferrocarriles y en carreteras. Responde **Mr. Phil Goodwin**, que las políticas de transporte han de tener arraigo en una zona determinada, y no copiar las de otras, no se debe confiar en visionarios. No cree que los problemas económicos del ferrocarril se resuelvan hasta que se regule bien la carretera, porque compiten. Ir con cautela implantando medidas, pero no significa ir despacio ya que no se debe desaprovechar la oportunidad política del momento. En el caso de Londres el Alcalde dijo que no quería el mejor sistema de peaje, quería un sistema que funcionase en dos años y que no tuviera que pararlo después. Hay que estar preparado para cierto riesgo.

D. Juan Manuel Jiménez, afirma que las políticas deben orientar el mercado, porque, al menos en transporte, se ha visto que no funciona. Hay que asegurar primero la competitividad. Sin embargo, **D. Gustavo Nombela** señala que la mejor opción es que los mercados funcionen, cada uno pagando lo que debe pagar, racionalizando inversiones.

Cierra el Encuentro **D. Eduardo Pallardó**, Subdirector General de Planificación de las Infraestructuras y de Transporte, Ministerio de Fomento, agradeciendo la presencia de los asistentes y la aportación de ideas que serán tenidas en cuenta en la elaboración del PEIT.