

Els sistemes de finançament de la xarxa viària a Europa

Salvador Alemany i Mas*

Abstract

Despite the general consensus on the need for good infrastructure to facilitate growth, there is an open debate on how to finance and maintain this infrastructure. Building new infrastructure is generally welcomed because of its beneficial effect on growth and user satisfaction, but maintenance has none of this glamour. In Spain transport is by road in 90% of private travel and 80% of merchandise. The question to be asked is why should roads be free when other means of transport are not. Limitations in public revenue raising point to the need to bring in the private sector in the construction and maintenance of infrastructure for a sustainable model of mobility.

Malgrat el consens existent sobre la importància que la disponibilitat d'unes bones infraestructures en general té per al desenvolupament i progrés econòmic dels territoris als que serveix, el debat sobre com atendre la dotació i posterior gestió d'aquestes infraestructures és obert en els àmbits jurídic, polític i tècnic. Des del punt de vista tècnic, seria convenient, incorporar alguns aspectes crítics que, si no es tenen presents, frustren aspectes essencials del debat. Un primer element, de capital importància, és el "gap" existent entre la demanda i l'oferta de xarxa viària.

Demanda: la mobilitat augmenta en un món globalitzat

L'alça evident en la demanda de mobilitat se sustenta en el desenvolupament econòmic. L'augment de l'activitat empresarial i industrial, així com la recerca d'una millor qualitat de vida, han generat una major ocupació del territori amb la creació i desenvolupament de nous centres residencials, industrials i de serveis. Aquest procés s'ha vist facilitat per la revolució viscuda en els últims anys en l'àmbit de les tecnologies de la informació i les telecomunicacions. La distància ha deixat de ser un problema. Compartir amb qualitat, i de forma instantània, veu, imatges i dades, és ja una realitat.

Aquesta *revolució* que afecta a tots els àmbits de les relacions humanes, comercials o de negoci, ens trasllada a un entorn on fins l'àmbit més local o regional, és més global i internacional. El que era lluny ens és més proper i accessible, les nostres activitats i interrelacions tenen lloc en àrees més àmplies i fins i tot les fronteres a Europa, han perdut bona part del seu anterior protagonisme. Els ciutadans requereixen per tant, cada vegada, més i millors infraestructures, segons un nou concepte que inclou ja no només el valor quantitatiu d'uns nous quilòmetres de carreteres o vies fèrries, sinó també, l'exigència de serveis de qualitat, de seguretat, d'informació i d'atenció al client, per atendre unes necessitats cada vegada més sofisticades com correspon a la millora del seu nivell de vida.

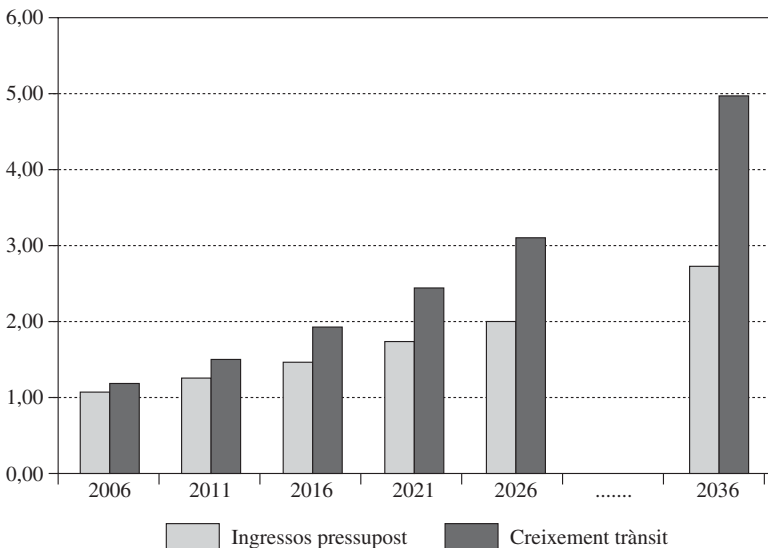
*Conseller Delegat d'Abertis Infraestructures, S.A.

Oferta: sí a les inversions però, i el cost del manteniment?

La dotació inicial de les infraestructures s'origina en processos de planificació de determinades àrees del territori que tenen en consideració els recursos necessaris i disponibles. A Espanya han estat rellevants les ajudes rebudes de la UE en els darrers anys, però és prou conegut que la situació canvia amb l'ampliació de la Unió cap als països de l'Est d'Europa. La construcció és la fase més *agraïda* del procés, tant per l'efecte positiu que les mateixes inversions generen sobre l'economia com pel que suposen d'aportació al territori. És habitual que aquestes infraestructures hagin estat reclamades al llarg del temps i, per tant, sovint suposen la *satisfacció*, després de molts anys, d'una expectativa no atesa de la població.

No tenen el mateix efecte les energies i diners dedicats al manteniment. Aquest requerirà un esforç creixent, derivat del propi constant increment de l'estoc d'infraestructures, i serà menys *reconegut* a nivell social. Simplificant, podríem dir que s'aplaudeixen les inversions, però es condemnen les despeses. Potser per això veiem com la despesa aplicada a conservació es manté bàsicament com a un percentatge constant del PIB, el que suposa que les variacions interanuals estiguin en línia amb el creixement econòmic.

En resum, els ingressos del pressupost de les Administracions són la font *estable* de recursos disponibles per atendre la demanda i evolucionen, bàsicament, en línia amb el PIB. Podríem representar, doncs, l'evolució d'aquestes variables prenent com a indicador de l'oferta, l'evolució prevista dels ingressos pressupostaris i, com a indicador de la demanda, les expectatives sobre el creixement del trànsit. El gràfic següent ens mostra l'efecte d'aquesta diferència de creixement entre oferta i demanda, el que fa preveure problemes creixents per satisfer aquesta demanda.



Perspectives de la demanda: increment significatiu de la mobilitat

La mobilitat estimada per a l'any 2010 a la Unió Europea és més del doble que l'enregistrada el 1995, amb especial incidència en el transport de mercaderies. Tanmateix, la taxa de creixement anual acumulatiu del trànsit és superior al 4,7% i s'estima un 35% d'augment en el parc de vehicles. Per què creix la demanda de mobilitat? Hem vist abans els factors que ens han portat a l'increment dels darrers anys, i no semblen previsible canvis importants en la tendència. Internacionalització, globalització, deslocalització industrial i de serveis, comerç electrònic, intercanvi, unificació de mercats i moneda, apropament cultural, mestissatge..., són fenòmens a l'alça, i tots ells generen mobilitat de persones i mercaderies.

Un paper molt destacat en aquest punt correspon a la logística, probablement una de les activitats que ha generat canvis més importants en la nostra societat en els darrers anys, donant resposta a l'existència de *distàncies físiques* entre el producte i el client, i la necessitat d'atendre les demandes d'aquest, sense perdre l'eficiència econòmica. Les pràctiques logístiques, just-in-time, lots de comanda mínims, concentració i reducció d'estocs; i la sofisticació en la distribució amb el transport urgent, els lliuraments a domicili, etc., són la resposta a uns clients, que exigeixen varietat, qualitat, productes *personalitzats* i proximitat. La mobilitat és fonamental per poder donar aquesta resposta.

Perspectives de l'oferta: els perills del cost de la congestió en el PIB

Ja hem esmentat la dependència respecte als pressupostos que té l'oferta d'infraestructures i el que en podem esperar de la seva evolució, però a més, no podem oblidar els efectes que la política de disciplina i sanejament en els comptes públics i la lluita contra la inflació, tenen sobre la capacitat inversora i de despesa corrent de les administracions. A Espanya aquest fenomen s'agreuja com a conseqüència dels canvis en la política d'ajudes de la Unió Europea. Es fa difícil pensar que les administracions puguin generar recursos addicionals importants, o alliberar-ne dels que avui atenen altres necessitats de la societat per tal d'atendre les noves demandes en l'àmbit de les infraestructures.

La importància d'aquestes limitacions en l'oferta, no exclusives d'Espanya, es fa més evident a la Unió Europea, on la contribució del transport al PIB és del 10% i on s'estima que en el 2010 els costos de la congestió poden rebaixar-ne el PIB en un 1%. Europa ha de reaccionar i per això vol fomentar la col·laboració del sector públic i el privat, per tal de permetre una assignació més eficient del conjunt dels recursos disponibles, que són sempre limitats. La intervenció de capital privat en projectes públics i d'infraestructura està present ara a la majoria de països.

Els modes de transport: la carretera *versus* la intermodalitat

Un segon element important apunta a quines alternatives tenim pel que fa a l'oferta. La carretera és, a molta distància, el mode principal de transport tant per a viatgers com per a mercaderies.

El transport aeri registra els majors creixements anuals mitjans però partint d'una base de sortida molt inferior a la carretera i a més, patint una major sensibilitat als cicles econòmics. Hi ha molts plans de desenvolupament i millora del transport ferroviari, que ha perdut pes de forma consistent en els darrers 30 anys, i també per la potenciació del marítim amb les anomenades autopistes del mar. Malgrat tot, és difícil preveure un escenari que modifiqui el protagonisme i el creixement de la carretera.

La coordinació actual entre els diferents modes de transport és molt baixa, quan no simplement inexistent, i avui encara, la situació és d'absència d'una política de transports europea. A Espanya, la carretera representa més d'un 90% del trànsit interior per a viatgers i més del 80%, que evoluciona a l'alça, pel que fa a mercaderies. Addicionalment, els indicadors de motorització d'Espanya i els països de l'entorn, ens mostren nivells inferiors a la mitjana, tant en quilòmetres com en vehicles per habitant.

Sostenibilitat i externalitats: proporcionar una ampla resposta

El tercer element que sembla oportú incorporar al debat és la viabilitat i les repercussions del model de creixement. Amb la situació i perspectives apuntades resulta innecessari destacar la conveniència de valorar la sostenibilitat d'aquest model de creixement. Donar resposta a aquesta demanda de mobilitat pot fer-se per la via de la dotació d'infraestructures, però caldrà considerar, no només les inversions i despeses posteriors necessàries per a la seva disponibilitat en condicions de servei adequades de forma consistent al llarg del temps, sinó també el *consum de territori* i les externalitats associades a aquesta mobilitat (contaminació, sinistralitat, congestió, temps, assegurances, reparacions, consumibles, ...).

El debat: cal una anàlisi global

Fetes aquestes consideracions prèvies, podem entrar en el debat, que necessàriament haurà d'incorporar consideracions sobre quin tipus de via és precís construir i qui, i com, en pagarà la construcció i el manteniment. Sovint el debat se centra única i exclusivament en aquest darrer punt, però si això no es fa en el marc d'una anàlisi global de la situació i les perspectives, les conclusions són, com a mínim, inexactes.

Caldrà establir la funció dels diferents tipus de via, des de les metropolitanes (accessos, orbitals), fins les de llarga distància, passant per les de vertebració, i per tant, el grau de permeabilitat del territori al qual serveixen. Al mateix temps s'haurà de concretar si parlem de carreteres o de vies de gran capacitat, en funció dels serveis que cal prestar, de la capacitat de trànsit que s'hagi d'absorbir —amb previsions realistes a mig i llarg termini—, i sota quins criteris cal proveir unes o d'altres.

Finalment, cal una consideració fonamental sobre el nivell de servei que l'usuari espera rebre en uns o altres tipus de via. Pel que fa al pagament de la construcció i el manteniment, les tres alternatives bàsiques s'indiquen en la taula següent:

Tots els contribuents	Usuaris potencials	Usuaris reals
Fiscalitat General	Impostos finalistes	Pagament per ús
Finançament directe	Sobre matriculacions	
Sistema alemany	Sobre carburants	Peatge
Peatge a l'ombra	Taxa d'accés*	

* Independent de l'ús real

La qüestió és definir, especialment, la coexistència en el territori i en un mateix àmbit de contribuents, d'infraestructures viàries gratuïtes per a l'usuari (carreteres, "autovies") i de pagament (autopistes de peatge). *El Llibre Blanc de la Unió Europea* ha donat una sèrie d'orientacions clau per a la gestió del problema:

El marc bàsic es defineix sota un objectiu general d'atenció preferent a la sostenibilitat econòmica, social i mediambiental del model que s'adopti, i dóna a més, algunes orientacions específiques:

- 1) Reequilibri i vinculació dels diferents modes de transport.
- 2) Millora de la seguretat vial.
- 3) Disminuir/evitar la saturació dels grans eixos de comunicació.
- 4) Superar el desgavell sobre el finançament, definint un marc d'estabilitat per als inversors privats i cercant vies innovadores de captació de recursos.
- 5) Racionalitzar el transport urbà.

Aquest canvi radical però totalment necessari requereix la transparència en la informació a l'usuari sobre els costos associats a la seva mobilitat. La percepció de la societat avui sobre la importància d'aquest punt és encara molt limitada. Cal una reflexió en profunditat del concepte, d'altra banda habitual, que la carretera ha de ser gratuïta, sense consideració per la diferència respecte als altres modes de transport. És cert que la mobilitat pateix ja avui una important fiscalitat bàsicament indirecta, gravant el combustible, però també que, com hem vist, aquesta no resulta suficient per atendre els costos que genera. En qualsevol cas, tampoc podem oblidar que avui els recursos generats per aquesta via, estan sent ja aplicats a altres necessitats de perfil social dels pressupostos que difícilment poden deixar d'atendre's.

Si tenim al davant, doncs, el repte d'afrontar la realitat sobre els costos i associar-los a l'usuari efectiu de la infraestructura haurem de considerar:

- 1) La tarificació progressiva per l'ús de les infraestructures.
- 2) La creació d'una estructura de preus que reculli els costos de les externalitats.

- 3) La necessitat d'un marc que superi l'actual mosaic normatiu i que harmonitzi la fiscalitat dels combustibles.

Definit el problema i vist l'enfocament del Llibre Blanc sembla convenient fer-se algunes preguntes per formar criteri. En quant al pagament per l'ús:

- Té sentit que l'usuari pagui per l'ús de la infraestructura en funció de qui la va finançar?
- Té sentit que el sistema (pagament o no), sigui inamovible al llarg del temps?
- Té sentit que es pagui el transport públic i sigui gratuïta l'autopista?

En quant a la sostenibilitat del creixement:

- Es pot fer créixer indefinidament la xarxa viària?
- Hi ha alternativa al pagament per l'ús, per regular la demanda viària derivada del transport privat?

En quant a la *lògica* del model:

- Si els recursos públics són insuficients, com podem incorporar a la inversió privada en el finançament de la construcció, ampliació i manteniment de la xarxa? A risc i ventura?. Amb rendiments prefixats?
- Podem tenir un sistema *equilibrat*? (en cada territori i entre els diferents territoris?). Podem seguir sense un *model* de referència?. Podem anar canviant el que hi ha sense tenir definit el sistema final que volem, però sobretot què *podem* tenir?

Probablement algunes d'aquestes preguntes, i d'altres que en podrien sortir, admeten matisos, variants i complements, però en general, en un escenari com és la vida real on els recursos són limitats i on tot se sustenta en un conjunt d'equilibris que fan que els sistemes funcionin, sembla raonable apuntar alguns dels principis que hauria de contemplar el *nou model*:

- 1) L'harmonia en tot el territori.
- 2) Mateix cost per a mateixes prestacions.
- 3) El pagament ha de suposar prestacions superiors.
- 4) Les decisions s'han de prendre en condicions objectives que, per definició, poden evolucionar en el temps.
- 5) L'adaptació als canvis ha de fer-se amb flexibilitat.

- 6) L'aplicació del *nou model* hauria de fer-se gradualment, amb visió a mig i llarg termini.
- 7) Les accions que es vagin planificant haurien de ser coherents amb el model.
- 8) El sistema final ha d'oferir *estabilitat*.

La xarxa viària i, en general, les infraestructures per a la mobilitat són elements clau per seguir jugant un paper rellevant a la Unió Europea, que ja ha pres consciència de les conseqüències que l'estrangulació de les seves xarxes representa per al seu creixement. Les limitacions en la capacitat de generació de recursos i en la reassignació dels mateixos porten a la necessitat d'incorporar al sector privat en la dotació i manteniment de les infraestructures. Si es pretén tenir un model sostenible de mobilitat resulta imprescindible millorar l'assignació de costos a la mateixa. Cal disposar d'un model homogeni, clar i estable, que faciliti l'acceptació del sistema per part de la societat, com a *consumidora* del servei i com a *inversora* per al seu desenvolupament.