



EL MODEL DE FINANÇAMENT D'INFRAESTRUCTURES: EL POTENCIAL DE LA VINYETA

27 d'octubre 2017

Antecedents

El Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya està preparant una reforma del model de finançament de les infraestructures viàries i del sistema de mobilitat que es fonamentarà en la introducció d'una taxa per la utilització de les vies d'altres prestacions i capacitat.

Aquesta taxa, formalment instrumentada com una vinyeta, segons les informacions disponibles facilitades en reunions successives del Grup de Peatges, és la contrapartida de posar a disposició dels usuaris el conjunt de la xarxa d'alta capacitat en unes condicions d'ús diferents de les actuals, en concret, sense peatges.

La taxa gravarà la totalitat de vehicles matriculats a Catalunya i també tots aquells que, sense estar-ho, transitin per les vies d'alta capacitat. A manca de la tramitació de la llei i del desenvolupament del reglament que haurien d'entrar en vigor el primer de gener de 2019, la taxa es concep com un pagament de caràcter anual per als vehicles matriculats a Catalunya i un pagament puntual per temps per tots aquells que hagin de fer ús de les vies d'alta capacitat catalanes i no estiguin matriculats a Catalunya.

L'import de la taxa es fixarà en funció de les característiques del vehicle, bàsicament tipologia i emissions i, per a les de caràcter temporal, en funció del període previst d'utilització de la xarxa.

El Departament de Territori i Sostenibilitat justifica la oportunitat de la introducció de la taxa per deu raons fonamentals.

- 1.- Per tenir un model harmònic, just, equitatiu i sostenible
- 2.- Per tenir una Catalunya sense barreres
- 3.- Per introduir el pagament per ús
- 4.- Per tenir un model transparent, traçable i sense pagar més
- 5.- Per disposar d'un model homologat a la UE
- 6.- Per gestionar de manera eficient el sistema i cobrint-ne tots els costos
- 7.- Per disposar d'un ús finalista dels ingressos
- 8.- Per alliberar recursos per a una mobilitat més sostenible
- 9.- Per fer un model senzill i escalable que no hipotequi decisions futures
- 10.- Per garantir una mobilitat més eficient, sostenible i segura

La vinyeta, els pros i els contres

Molts dels arguments aportats pel DTS se sostenen per ells mateixos i són plenament vàlids, tanmateix, d'altres no resulten perfectament convincents en la mesura en que no contempen part de la realitat actual.

És cert que la vinyeta constitueix un pas endavant a l'hora d'estabilitzar el model de finançament d'infraestructures en la mesura en que elimina els peatges explícits i allibera els pressupostos generals del peatges a l'ombra i això suposa una restauració notable de l'equitat.

És important també que el nou model de finançament de les infraestructures es defineixi com a finalista i que cobreixi tots els costos del sistema, doncs la dependència dels pressupostos generals fa erràtica i incerta la despesa en el sistema viari i el seu manteniment.

Resulta igualment positiva la menció del concepte de pagament per ús recollint la filosofia dominant en la Unió Europea ja que el grau d'ús incideix sobre el medi ambient i la qualitat i l'estat de manteniment de les carreteres, però no es fixa cap horitzó per la seva implantació a Catalunya quan la Comissió Europea s'ha pronunciat ja en contra dels sistemes de vinyeta més enllà de 2027.

Finalment, l'alliberament dels peatges també contribueix a una mobilitat més eficient, sostenible i segura en la mesura en que modifica els fluxos de trànsit desplaçant-los de vies convencionals cap a vies d'altres prestacions més eficients i més segures en el cas dels usuaris recurrents de la xarxa.

Per contra, la vinyeta com a nou mitjà de finançament del sistema d'infraestructures queda curta en molts d'altres aspectes que, potencialment, poden ser reconsiderats en el futur per a convertint-la en un instrument veritablement eficaç i equitatiu de gestió del sistema de mobilitat.

D'entrada, malgrat que es concep com un impost que té en compte el tipus de vehicle i les seves emissions, neix com a un impost (o taxa) regressiu en la mesura en que qui més utilitza el vehicle menys paga proporcionalment i d'altra banda pot introduir situacions d'injustícia en alguns casos específics de no ús de les infraestructures subjectes a l'impost i disponibilitat de vehicle motoritzat (gent gran en àrees rurals, per exemple, del Pirineu de Lleida o interior de Terres de l'Ebre).

D'altra banda, el fet de establir la vinyeta com a contrapartida de la disposició d'ús de la xarxa d'alta capacitat pot generar efectes no desitjats en els territoris que limiten amb Catalunya en la mesura en que es generin desviacions de trànsit cap a xarxes secundàries que poden provocar augments de la congestió i del risc de circulació.

La vinyeta, d'altra banda, no simplifica el sistema fiscal de l'automoció sinó que suposa la introducció d'una nova càrrega que se suma al conjunt d'impostos específics que suporta l'usuari del vehicle privat, en concret, Impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM) o de circulació, l'Impost sobre determinats mitjans de transport (IDMT) o de matriculació, els Impostos Especials sobre Hidrocarburs (II.EE.HH.) i el futur Impost sobre el CO₂ (en projecte a Catalunya). Segons càlculs del RACC, els ingressos totals procedents del vehicle privat a Catalunya excedeixen els 3.000 milions d'euros, dels quals, només 727 corresponen a peatges explícits i 180 a peatges a l'ombra. D'aquesta manera es contradiu clarament el propòsit del DTS de no fer pagar més a l'usuari.

També, la introducció de la vinyeta suposa introduir un nou procés administratiu amb els seus costos de gestió per l'administració i pels ciutadans que veuen incrementar en un tràmit més la seva responsabilitat tributària.

La proposta del RACC

El RACC ha manifestat en diverses ocasions el seu parer sobre l'economia del sistema de mobilitat, el finançament d'infraestructures i més concretament sobre la fiscalitat de l'automòbil. En síntesi, el RACC sempre ha proposat un model que tendís a autofinançar-se, que fos simple, just, eficient, sostenible i sobre tot que garantís la seguretat dels usuaris.

Igualment, el sistema hauria de ser també finalista, és a dir, que una proporció dels recursos generats amb la imposició específica, revertissin cap a polítiques ambientals, de seguretat viària i, sobre tot, de finançament i manteniment d'infraestructures.

A la pràctica, assumint els principis bàsics del "pagament per ús" i de "qui contamina paga", la proposta de model tendia cap a una progressiva eliminació de figures impositives específiques i la seva subsumició en la figura dels Impostos Especials sobre els Hidrocarburs. En un hipotètic model de base zero, la proposta ideal seria la eliminació dels IMDT i IVMT (impostos de matriculació i circulació) i la seva compensació amb els II.EE. d'Hidrocarburs.

Amb aquest sistema, qui més usa més paga i qui més contamina (qui consumeix més carburant) més paga complint-se estrictament les orientacions de la política europea en la matèria. Al mateix temps, aquest és un model simple doncs ja està establert, de costos de gestió controlats i idèntics als actuals i també escalable, més en un context en els impostos especials a Espanya i Catalunya estan en uns nivells molt baixos respecte als nostres veïns de la Unió Europea.

És cert que amb el marc legal actual, l'actuació sobre els II.EE. d'Hidrocarburs no té recorregut (o molt poc) des de la perspectiva autonòmica però sí la té des d'una perspectiva d'Estat. En aquest sentit, l'administració competent en aquesta matèria tindria grans opcions per a progressar en la via de l'eliminació progressiva dels impostos específics de l'automoció llevat, és clar, dels impostos especials.

Dit això i considerant no aplicable a curt termini un model de finançament d'infraestructures basat en els II.EE. d'Hidrocarburs, la proposta del RACC inclouria els punts següents:

1.- La vinyeta hauria de procurar simplificar la càrrega fiscal del vehicle privat, per això, considerem que:

- Caldria estudiar la possibilitat d'eliminar l'Impost sobre determinats mitjans de transport (IDMT), de competència autonòmica, la recaptació del qual va suposar únicament 69 milions d'euros l'any 2016. L'eliminació d'aquest impost, equivalent a un Pla de Renovació permanent, podria afavorir la substitució de vehicles vells per vehicles nous menys contaminants i més segurs, el que milloraria el balanç de les externalitats del sistema.
- Caldria estudiar també la possibilitat de subsumir la figura de l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM) o de circulació amb la nova vinyeta. És cert que l'IVMT és de competència municipal i les finances locals en depenen en bona mesura, però també és cert que no té massa sentit diferenciar la circulació urbana de la interurbana o de la que tingui lloc per les vies d'alta capacitat. Òbviament, la qüestió a resoldre seria la de refinançar les administracions locals en base al cens de vehicles de cada municipi. Aquesta unificació podria tenir també conseqüències positives sobre els costos d'administració de l'impost.

2.- El nou sistema hauria de contemplar una estructura de bonificacions (de preus) que contribuís a modular les manques d'equitat del sistema ja fos per un ús molt limitat del vehicle (són molts els usuaris d'ús esporàdic) o perquè el vehicle no utilitzés les vies d'alta capacitat (més evident pels usuaris de Terres de l'Ebre o Alt Pirineu i Aran, on hi ha menys vies d'alta capacitat) . Per tant, la vinyeta s'hauria d'establir com un pagament d'accés a la xarxa de vies públiques (totes les vies, no només d'alta capacitat), i subsumida juntament amb l'impost de circulació, cosa que afegiria l'accés a les vies

urbanes. Addicionalment, en els casos d'ús molt reduït del vehicle, el control de l'ITV podria ser un instrument per a establir el grau de bonificació aplicable per poca utilització.

3.- La vinyeta no hauria de contemplar escenaris específics pels vehicles menys contaminants en el benentès que tant els vehicles elèctrics com els híbrids, malgrat no contaminar o contaminar menys, també desgasten les carreteres i es beneficien de la seva existència. No obstant això, en el cas dels peatges aplicats per a mitigar la congestió (conceptualment diferent a la vinyeta), els vehicles elèctrics sí haurien de mantenir condicions preferencials com es fa ara.

4.- El sistema de finançament de les inversions i del manteniment de les carreteres hauria de contemplar elements de control específics per garantir-ne la qualitat i la seguretat i caldria establir els mecanismes de participació necessaris per a que aquest control fos efectiu i transparent en base als protocols de l'IRAP (International Road Assessment Programme). Així, s'hauria d'establir un pla de millora de la xarxa amb dotacions concretes, tant en l'increment de la seguretat viària amb mesures low-cost, com amb increments de seguretat i capacitat en base a desdoblaments que assegurin una xarxa d'altres prestacions/capacitat a tot el territori de forma equilibrada.

5.- Caldria estudiar amb deteniment els efectes de la introducció de la vinyeta en la resta del territori espanyol i els efectes que es poguessin derivar d'una reacció de les diferents Comunitats Autònomes i de la pròpia Administració de l'Estat

6.- Alinear l'horitzó temporal d'aplicació de la vinyeta temporal amb la nova legislació europea de pagament per ús d'infraestructures.