
FINANCIACIÓN PÚBLICA. CUENTA DE CARRETERAS

Justo Borrajo Sebastián

CUENTA DE CARRETERAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.- INTRODUCCION | 1 |
| 2.- EVOLUCION HISTORICA DE LA FUNCION ECONOMICA DEL ESTADO..... | 3 |
| 3.- DEFINICION Y ACTIVIDADES ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO | 5 |
| 4.- ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO EN ESPAÑA..... | 6 |
| 5.- LOS INGRESOS PUBLICOS: LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL..... | 6 |
| 6.- EL GASTO PUBLICO | 8 |
| 7.- EL DEFICIT PUBLICO | 9 |
| 8.- POLITICA ECONOMICA: PRESUPUESTARIA, DE RENTAS Y MONETARIA..... | 10 |
| 9.- EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA: INVERSION EN INFRAESTRUCTURA..... | 11 |
| 10.- LA FINANCIACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS | 14 |
| 11.- BALANCE CONTABLE DE LA CARRETERA | 15 |
| 11.1.- Cuantificación de las principales partidas de ingresos..... | 17 |
| 11.2.- Cuantificación de las principales partidas de gastos | 18 |
| 11.3.- Resultados del Balance Contable | 20 |

1. INTRODUCCION

Las infraestructuras de transporte en general y las carreteras en particular han sido financiadas tradicionalmente con cargo a los presupuestos públicos. La financiación pública se ha justificado, principalmente, por tratarse de bienes de capital que no están vinculados directamente a procesos productivos concretos, sino que están al servicio de usuarios múltiples, o lo que es lo mismo al servicio de toda la sociedad. A ello habría que añadir la importancia de las inversiones necesarias, su larga vida útil y su limitado interés como negocio para el capital privado.

El problema principal de la financiación pública es que, en general, las inversiones en infraestructuras se postergan frente a otros gastos con mayor impacto social, como educación, sanidad, seguro de paro, etc y sobre todo en épocas de recesión en el ciclo económico, por lo que se va acumulando un importante déficit que puede llegar a estrangular la recuperación económica.

La financiación presupuestaria pura tiene además el inconveniente de que las generaciones actuales realizan un esfuerzo inversor cuyos beneficios serán percibidos, en gran parte, por las futuras. Por ello, es normal trasladar la financiación a presupuestos futuros mediante la emisión de Deuda Pública, y en muchos casos se recurre a la creación de Entes Públicos que se encargan de la financiación y la construcción de infraestructuras, recurriendo al mercado de capitales con la garantía del Estado.

Los ingresos del Estado proceden de los impuestos, las tasas, las transferencias corrientes, los ingresos patrimoniales y las cuotas de la Seguridad Social, que constituyen las operaciones corrientes, y la enajenación de inversiones reales y las transferencias de capital, que constituyen las operaciones de capital. Estas y las corrientes forman el conjunto de recursos no financieros (sin emisión de Deuda).

El problema de la fiscalidad de carácter general asociado al principio de unidad de caja que rige en la Hacienda Pública, hace que junto a la ventaja de los posibles efectos redistributivos de los Presupuestos anuales, surjan los problemas de posibles estrangulamientos del potencial productivo, las inversiones diferenciales en unos modos de transporte frente a otros o en unas regiones frente a otras, y sobre todo que es un recurso que ha llegado prácticamente al límite de su capacidad recaudatoria en los países desarrollados.

Los impuestos específicos sobre el sector transporte, y en particular sobre los carburantes, tienen la ventaja de gravar únicamente a los usuarios de las infraestructuras; aunque habrá que tener en cuenta las externalidades de cada modo y la distribución de las inversiones, para que los usuarios de una parte de la red en mal estado no paguen las inversiones en otras zonas con mejor nivel de servicio. Por ello, el establecimiento de tasas por el uso de las infraestructuras que permitan un uso más racional de las mismas pueden ser más eficaces e interesantes. También las denominadas ecotasas que castigarían a los modos más contaminantes, que son también los menos eficientes energéticamente, se están considerando en la U.E. en estos años últimos.

En nuestro país a partir de mediados de los años 70 se fue acumulando un déficit de infraestructuras que nos alejaba de los estándares europeos, por lo que los Planes Generales de Carreteras y de Ferrocarriles de los años 80, con financiación totalmente presupuestaria, intentaron y lograron aumentar el ritmo inversor, recuperando buena parte de los atrasos. No obstante, parece poco discutible la necesidad de seguir manteniendo unos niveles de inversión elevados en los próximos años, ya que un entorno internacional cada vez más liberalizado y competitivo hace necesario contar con unas infraestructuras que atiendan las crecientes demandas de transporte a unos costes razonables. Asimismo, el crecimiento experimentado por el patrimonio infraestructural se traduce en unas necesidades crecientes de inversión en mantenimiento y conservación.

También la preservación del medio ambiente se traduce en un incremento de los costes de inversión unitarios en infraestructuras, para minimizar los impactos mediante las correspondientes medidas

correctoras y la selección de alternativas más costosas.

Todo lo expuesto, junto a la necesidad de cumplimiento de los criterios de Maastrich en cuanto a déficit público, ha llevado al Plan Director de Infraestructuras (P.D.I.) recientemente aprobado por las Cortes Españolas, a buscar y desarrollar nuevas fórmulas de financiación extrapresupuestaria, entre las que se encuentran desde las meramente privadas (peajes) a las mixtas, pasando por la creación de las empresas públicas autofinanciadas (Aeropuertos y Puertos del Estado) o posible agencias públicas que recurran a la emisión de deuda en el mercado de capitales. El recurso a la financiación de infraestructuras mediante las operaciones de suelo en zonas urbanas (en coordinación con otras Administraciones) y las previstas en la Ley y nunca aplicadas contribuciones de los colindantes, pueden ser también nuevas fuentes de financiación.

Finalmente, ante el tradicional debate con los defensores de una menor fiscalidad específica del Sector Transportes en general y de la carretera en particular, al que consideran excesivamente gravado, se incluyen en esta conferencia los resultados obtenidos en nuestro país de un primer balance contable de la carretera, intentando cuantificar todos los ingresos y gastos, incluyendo los costes externos ambientales que la misma genera.

2.- EVALUACIÓN HISTÓRICA DE LA FUNCIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO

Hasta el presente siglo el papel económico del Estado se limitaba a facilitar los suministros imprescindibles, siendo sus funciones principales las de justicia y defensa.

En el siglo XX el papel del Estado ha ido creciendo al intervenir cada vez en más campos económicos, incluso directamente aunque en la mayor parte de los casos a través de controles externos e internos de la iniciativa privada.

La aparición de las ideas socialistas y su triunfo en Rusia dan lugar al nacimiento del Estado del Bienestar en las sociedades capitalistas avanzadas, y en el que mediante impuestos (fundamentalmente sobre la renta) se aseguran la educación, sanidad y jubilación a toda la población.

Tras la crisis del sistema capitalista, en 1929, el triunfo de las ideas Keynesianas amplía las funciones económicas del Estado, al adjudicarle la realización de actividades de inversión anticíclicas (en las fases depresivas de la economía privada). Se inicia así la aplicación de una política económica intervencionista con mayor regulación y ordenación del mercado, que estimula la producción interior protegiéndola de la competencia internacional.

El aumento de la función económica del Estado ha llevado, por necesidades de financiación, primero a un aumento de los impuestos y cuando éstos no han podido seguir aumentando a un incremento del déficit público.

Las medidas actuales en los países capitalistas más avanzados tienden a un cuestionamiento del papel económico del Estado, reduciendo su importancia al dársela a la reducción del déficit público (uno de los criterios de convergencia de la U.E.) y la disminución de los impuestos. El planteamiento más racional parece ser el debate sobre qué demandan las sociedades actuales al Estado, cuánto deben pagar por ello y cómo debe gestionarse. Este tema de la gestión privada de servicios públicos para conseguir mejores prestaciones a menores costes está actualmente debatiéndose en numerosos países.

La eliminación o reducción de las barreras arancelarias para fomentar el comercio mundial y el crecimiento económico también parece ser otra de las tendencias actuales, aunque la realidad demuestra que una cosa son las teorías e incluso los acuerdos y otra las medidas concretas de cada país (acusaciones de proteccionismo de EEUU a Japón y U.E. en materias agrícolas o industriales,

problemas de pesca en aguas internacionales, etc)

En **España** hasta los años 1940 no existían empresas públicas fuera del presupuesto ni seguridad social y el único agente económico del Estado eran las administraciones públicas. En la década de los 40 se producen las regulaciones económicas del franquismo basadas en la autarquía: Protección frente al exterior, estímulo de la producción propia y reglamentación del mercado; pero sin intervención presupuestaria al tener los impuestos una importancia muy pequeña. A partir de 1959 se produce el inicio de la liberalización económica con el Plan de Estabilización y a partir de 1964 comienza un proceso más tecnocrático de desarrollo, basado en los Planes de Desarrollo con un crecimiento importante del Sector Público y aun mayor de los presupuestos, cuya importancia respecto al PIB y la Renta Nacional aumenta de manera espectacular.

A partir de 1986 con la integración en la CEE se inicia un proceso de desregularización y disminución de las empresas públicas (privatizaciones y cierres), aunque la importancia de los presupuestos sigue creciendo y se realizan importantes inversiones en infraestructuras, en parte financiadas con fondos europeos.

Para conocer la función económica del sector público se analiza el gasto público realizado por las administraciones públicas y los ingresos públicos (impuestos principalmente) necesarios para atender al mismo, así como el endeudamiento que se origina cuando los ingresos son inferiores a los gastos. Hay que mencionar que la actual estructura política de las administraciones públicas, con una importancia creciente de las administraciones territoriales (CCAA y Ayuntamientos) como unidades de gasto, hace necesaria su consideración al tratar de analizar la función económica del Estado.

Según el profesor Fuentes Quintana los rasgos más significativos del sector público español durante la democracia han sido:

- 1.- Un crecimiento muy importante del gasto público
- 2.- El aumento de la presión fiscal
- 3.- La persistencia del déficit público y el consiguiente aumento de la deuda
- 4.- La descentralización del gasto pero no de los ingresos
- 5.- La falta de eficacia del presupuesto como instrumento de control y previsión de los ingresos y gastos públicos.

3.- DEFINICION Y ACTIVIDADES ECONOMICAS DEL SECTOR PUBLICO

Teóricamente la economía de cualquier país se compone de dos sectores:

- a) El público, que supera los meros criterios economicistas y sigue criterios territoriales y sociales en su actuación para conseguir un mayor equilibrio territorial mediante la reasignación de recursos.
- b) El privado, que persigue el beneficio (rentabilidad) sujeto a las reglas del mercado.

En la práctica existen partes del sector público (sociedades estatales principalmente) que se rigen principalmente por las reglas del mercado, y sectores privados muy poco competitivos y protegidos. Por ejemplo, en el campo de la construcción y explotación de autopistas de peaje en nuestro país, en el que únicamente mediante subvenciones y beneficios fiscales han podido realizarse estas infraestructuras por la iniciativa privada.

Las actividades económicas del sector público se pueden clasificar de la manera siguiente:

- 1.- Operaciones de bienes y servicios, y Transferencias
- 2.- Empresas públicas
- 3.- Operaciones crediticias de instituciones financieras públicas
- 4.- Gastos fiscales: Exenciones y deducciones
- 5.- Regulación de la actividad económica.

Las tres primeras operaciones son fácilmente cuantificables y las dos últimas son más difíciles de conocer, sobre todo "a priori", pero son imprescindibles para conocer la función económica del Estado. Así, la protección frente al exterior y la ordenación de los mercados (precios máximos autorizados y mínimos garantizados) sigue siendo muy importante pese a la tendencia actual hacia la desregulación, apertura y liberalización.

4.- ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA

La estructura del Sector Público en España se recoge en gráfico 1. en el que puede observarse que existen unas administraciones públicas del Estado y otras no estatales (territoriales). Dentro del sector público estatal y prescindiendo de los órganos constitucionales (La Corona, Las Cortes, Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial) hay que distinguir la Administración del Estado de la Institucional (Organismos Autónomos Administrativos y de carácter comercial, industrial, financiero o análogos) y de la Seguridad Social, dentro de los incluidos en los Presupuestos Generales del Estado. Fuera del Presupuesto se encuentran las Sociedades Estatales, bien sean mercantiles o de derecho público, y algunos entes con estatuto jurídico especial (Instituto Cervantes, Agencia Tributaria, Consejo Económico y Social, etc)

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales van tomando cada vez mayor importancia en el Sector Público en España, debido a la corresponsabilidad fiscal de las primeras (Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7-10-93) unida a su Ley de Financiación (LOFCA 8/80), y a la mayor participación de los municipios en los tributos del Estado según los principios generales de la ley 39/1988 reguladora de las haciendas locales.

El sector público empresarial, formado por sociedades mercantiles con participación estatal mayoritaria o de control se sitúa cada vez más dentro de las reglas del mercado, siendo la tendencia actual a la privatización de las empresas e instituciones financieras más rentables (Argentaria, Repsol, Endesa, etc)

5.- LOS INGRESOS PÚBLICOS: LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL

Los ingresos provienen de los impuestos (directos e indirectos), las tasas, las transferencias corrientes, los ingresos patrimoniales y las cuotas de la SS que constituyen las operaciones corrientes. La enajenación de inversiones reales y las transferencias de capital que constituyen las operaciones de capital. Éstas y las corrientes forman el conjunto de recursos no financieros (sin emisión de deuda)

El porcentaje de los impuestos directos y las cuotas de la seguridad social representa más de un 60% del total de ingresos y los impuestos indirectos añaden otro 22%, con importancia creciente en los últimos años.

Si se analiza la evolución de la presión fiscal (Impuestos/PIB) en España desde 1975 (Gráfico 2) se ve que hasta 1990 creció un 13,4% (desde el 21,6% al 35,0%) estando estabilizada posteriormente. Y ello a pesar de las importantes bolsas de fraude existentes, que pueden suponer más de un 40%, al que contribuyen las rentas del trabajo con un 30% y otras rentas con un 70%.

Los ingresos del Estado están centralizados mientras los gastos no, lo cual da origen a un incremento del déficit. Por ello, existen numerosos defensores de la corresponsabilidad fiscal de las CCAA en España, para igualarnos a países como Suiza, Alemania, USA o Canadá, aunque también hay quien ve en ello un ataque a la solidaridad al permitir gastar más a las CCAA más ricas.

En España existe una Ley Orgánica para la financiación de las CCAA, LOFCA 8/1980, aunque realmente es el Consejo de Política Fiscal y Financiera el que aprueba el sistema de financiación autonómico por períodos de tiempo determinados, el último se refiere al quinquenio 1992-96. Además, el 7 de octubre de 1993 se aprobó un "Procedimiento para la aprobación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas" (Procedimiento). El ejercicio de 1995 es el segundo en el que se aplica dicho "Procedimiento" en las Comunidades cuyas Comisiones Mixtas han adoptado éste como propio. Así, la participación de las CCAA en la recaudación de los impuestos estatales se desdobra en dos tramos: Uno de carácter general, en el rendimiento global del conjunto de los impuestos del Estado (directos e indirectos) excluidos los susceptibles de cesión; y otro de carácter específico, en el rendimiento del IRPF en el respectivo ámbito territorial. La participación de las CCAA en los ingresos del Estado para 1995 se recoge en el gráfico 3.

Además, existe un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) que se rige por la Ley 29/1990 de 26 de diciembre. Su objetivo es hacer efectivo el principio de solidaridad con las Comunidades menos desarrolladas (renta por habitante <75% de la media comunitaria)

La cuantía del Fondo está fijada por la citada Ley en un mínimo del 30% de la inversión real civil nueva del Estado y sus O.O.A.A, aunque el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20-1-92 lo elevó al 35% con un mínimo de 128.845 millones de pesetas. Las dotaciones para 1994 y 1995 y su reparto aparecen en el gráfico 4 adjunto, siendo las variables distributivas: población (87,5%), saldo migratorio (1,6%), paro (1%), superficie (3%) y dispersión de la población (6,9%); corregidas por la inversa de la renta por habitante de cada territorio y la insularidad.

La participación de las Corporaciones Locales en los tributos del Estado está cifrada para el quinquenio 1994/98 en 1.035.000 millones de pesetas, de las que 655.888 millones de pesetas corresponden a los municipios y el resto a las provincias, consejos y cabildos insulares.

6.- EL GASTO PUBLICO

Forma parte de la demanda efectiva y tiene gran influencia en la oferta y en el nivel de precios.

El crecimiento del gasto público es un proceso imparable en todos los países a consecuencia del desarrollo económico, de los gastos en armamento, de las demandas de los ciudadanos, la descentralización administrativa, etc.

En España se ha optado por mantener, tras el avance de los últimos años, el nivel de prestaciones sociales alcanzado, sin renunciar a la mejora y racionalización de la gestión de tales prestaciones. Además se favorecen las políticas con mayor incidencia en la creación de empleo, se garantizan los compromisos con otras administraciones y la financiación de la deuda pública.

Así, el conjunto de políticas sociales representan el 51,8% de los gastos de los Presupuestos del Estado, O.O.A.A, S.S. y Entes Públicos de 1995 con un crecimiento del 5,7% respecto a 1994, según puede observarse en el gráfico 5. El mayor peso corresponde a sanidad (11%), pensiones (23%) y

desempleo (7%) junto a la deuda pública (14%)

Según puede observarse en el gráfico 6 el gasto de las administraciones públicas, en porcentaje del PIB, desde 1975 a 1990 ha aumentado desde un 24,9% en 1975 a un 43,3% en 1990, diferenciándose dos etapas: Una de intenso crecimiento entre 1975-1985 y otra posterior de mayor moderación a consecuencia del crecimiento del PIB, los problemas del déficit público y haberse alcanzado niveles europeos en la satisfacción de las necesidades sociales.

Comparando los gastos públicos total es en España y la UE (gráfico 7) puede observarse que a pesar del fuerte crecimiento español en el período 1975-85 todavía estamos por debajo de la media europea.

La estructura del gasto puede observarse en el gráfico 8, de donde se deduce que los gastos corrientes representan un 87% del total, dividiéndose en un 14% para personal, un 10% de gastos financieros, un 59% de transferencias corrientes y un 4% de compra de bienes y servicios.

Las operaciones de capital representan un 7% del total, con un 4,5% de inversiones reales.

En porcentaje del PIB los mayores gastos se dedican a pensiones (10%), Deuda pública (7%), Desempleo (5%), Sanidad (5%) y Administraciones territoriales (5%).

7.- EL DEFICIT PUBLICO

El déficit público es la diferencia entre los ingresos y los gastos no financieros. La imposibilidad de incrementar la presión fiscal unida a la rigidez del gasto público hace que las dificultades de reducción del déficit sean enormes. Esta rigidez del gasto está asociada a la sensibilidad social del sector público y a las decisiones del pasado, además del debilitamiento del presupuesto como instrumento de control.

Además, en períodos de crisis el problema se agrava al disminuir los ingresos por impuestos y cotizaciones y aumentar los gastos en desempleo y formación.

Los principales efectos nocivos del déficit sobre la política económica son:

- Obliga a una política de tipos de interés más elevado que los países competidores, lo que afecta a la inversión privada.
- Los tipos de interés elevados atraen capitales exteriores que elevan el tipo de cambio, reduciendo la competitividad de los productos nacionales y originando un déficit en la balanza de pagos.
- El déficit se autoalimenta por el pago de intereses de la deuda emitida para su financiación y si se recurre a la emisión de moneda se eleva la inflación.

La estrategia fiscal del Programa de Convergencia (Actualizado) se puede resumir en una actuación constante dirigida a reducir el déficit estructural. El compromiso de no aumentar la presión fiscal, salvo en lo que se refiere a la mejora en la aplicación del sistema tributario (lucha contra el fraude), lleva a que el único camino para la reducción del déficit sea el del gasto público.

El retraso que el ciclo presupuestario manifiesta respecto al ciclo económico supone que, a pesar del inicio de una nueva fase expansiva, el componente cíclico del déficit sólo empezará a ceder significativamente a partir de 1996.

La evolución del déficit público y la deuda (en % del PIB) puede observarse en el gráfico 9. En 1994 el endeudamiento conjunto del sector público español llegó a 40,3 billones de pesetas (62,8% del PIB),

distribuyéndose entre las CCAA: 3.170 billones de pesetas, Ayuntamientos y Diputaciones: 2.688 billones de pesetas, y Administración Central: 34.448 billones de pesetas; con un crecimiento del 23% en las CCAA muy superior al 9,5% de la Administración Central y al 4,5% de las Corporaciones Locales.

Comparándonos con el resto de países de la U.E (Gráfico 9) se observa que aunque la situación es preocupante por su evolución, estamos en buena posición relativa respecto al resto de países.

8.- POLÍTICA ECONÓMICA: POLÍTICA PRESUPUESTARIA, DE RENTAS Y MONETARIA

Además de la política presupuestaria el Estado cuenta con las políticas de rentas y monetaria para incidir en la política económica, aunque los recientes y cada vez más importantes fenómenos de la internacionalización, liberalización y descentralización de las decisiones hacen que la importancia del Estado en la política económica sea cada vez menor.

La política presupuestaria está prácticamente determinada por el Gobierno, a pesar de la descentralización del gasto y en cierta medida de las inversiones en las CC.AA., que está obligado a presentar los Presupuestos Generales del Estado en el Parlamento antes del 30 de septiembre del año anterior. En los presupuestos, según se ha explicado anteriormente, se determinan las políticas de ingresos y gastos, y dentro de éstas las inversiones que se van a realizar.

Las inversiones públicas constituyen el capítulo VI de los presupuestos e incluyen las inversiones civiles y las de defensa. En el presupuesto consolidado de 1995 las inversiones reales se elevaban antes de los recortes a 1.343 miles de millones de pesetas, equivalentes al 4,5 por 100 del total de gastos no financieros.

La política monetaria está en estrecha relación con el sistema financiero y las políticas fiscal y de comercio exterior. El sistema monetario está formado por el conjunto de medios de pago que circulan en los territorios de soberanía nacional, regulados en cantidad y relaciones para que contribuyan de la forma más adecuada al desarrollo de la economía. Puede decirse que hasta 1868 no existió realmente un sistema monetario, y hasta 1874 no existió un Banco Central con monopolio de emisión.

El recurso a la emisión de moneda para financiar el déficit con su efecto en la inflación ha sido una constante prácticamente hasta nuestros días, en los que las Leyes de Autonomía de los Barros Centrales ha puesto fin a dicha práctica, pasando a ser dichos Bancos los garantes de la contención de la inflación.

El otro efecto negativo de la emisión de moneda es agudizar el saldo desfavorable de la balanza comercial que lleva finalmente a una depreciación de la peseta.

A partir de la primera guerra mundial el mecanismo de colocación de la deuda pública se basó en la suscripción de la misma por la banca privada, que para mantener su liquidez procedía a su vez a conseguir créditos vía su pignoración en el Banco de España. En 1957 el Plan de Estabilización tuvo como primera premisa la instauración de una disciplina monetaria junto a una reforma fiscal, suprimiéndose las emisiones de deuda pública pignorable.

En estos momentos la oferta monetaria (dinero circulante + depósitos a la vista) se completa con las disponibilidades líquidas (añadiendo los depósitos de ahorro y a plazo así como los de moneda extranjera) y se controla mediante los coeficientes legales obligatorios de la banca (créditos que puede conceder) y la fijación de los tipos de interés de las operaciones del Banco Emisor.

Finalmente, la integración en el Sistema Monetario Europeo (SME) comporta la necesidad de ir amortiguando primero para suprimir después los diferenciales entre los tipos de interés, lo que obliga a

su vez a una reducción de la Deuda.

En cuanto a la Política de Rentas y la inversión, solo están relacionadas con la dimensión espacial, es decir con la distribución regional de las inversiones públicas. El conocimiento de la distribución espacial de la renta es fundamental para determinar las necesidades de inversión, por una parte para no coartar el desarrollo de las zonas más ricas y dinámicas y por otra para practicar políticas de redistribución y equilibrio. No hay que olvidar que España presenta fuentes de desigualdades y que en un 20% de territorio se concentra el 50% de la población y más del 60% de la renta. Las regiones ricas se agrupan a lo largo de los ejes del Ebro, Cantábrico y Mediterráneo con un islote en Madrid. La crisis económica del bienio 1992-93 ha ampliado la brecha entre las Comunidades ricas (Baleares, Madrid y Cataluña) y las más atrasadas (Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha), pasando la diferencia de renta entre ellas del 79,9% en 1985 al 90,2% en 1993.

Sin embargo, en términos de PIB/habitante la diferencia se ha reducido y en el bienio 1992/93 son Cataluña y Madrid las que mayor caída del PIB han experimentado (1,6% y 1,3% respectivamente).

9.- EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA: INVERSION EN INFRAESTRUCTURAS

Dentro de la inversión pública la inversión en infraestructuras es fundamental, tanto por su cantidad (más del 60%) como su importancia para permitir el crecimiento económico y favorecer la competitividad de los productos en los mercados. Además, es una inversión que no suele ser acometida por la iniciativa privada, debido a su escasa rentabilidad sobre todo a corto plazo.

Las políticas de inversiones públicas han variado en función de las prioridades establecidas por los distintos gobiernos. En España durante toda la transición política, debido a las crisis del petróleo y a las prioridades políticas, se produjo una fuerte caída de las inversiones en infraestructuras, aumentando nuestro retraso histórico en cuanto a dotaciones respecto a los principales países europeos. Así la dotación de carreteras en España en 1980, medida en Km por Km² de superficie era de 0,63 frente a 1,47 en Francia, 1,95 en Alemania ó 0,97 en Italia; pero también era inferior la densidad de población (74 hab/Km² frente a 99; 245 y 189 respectivamente) y la renta per cápita.

Además de la dotación de carreteras en general también es importante comparar las de gran capacidad (autovías y autopistas). En el gráfico 10 puede observarse que a la finalización del Plan General de Carreteras en 1995 España estará al nivel del resto de países europeos más ricos.

Existe una denominada "regla de oro" de la política presupuestaria que dice que el déficit público no debe sobrepasar la inversión pública, para impedir que el mismo financie los gastos de consumo público. Esta regla no se ha cumplido entre 1979 y 1987 y a partir de 1993 (Gráfico 11), y ello no implica además que la presión de los gastos de inversión no conduzca a un déficit creciente insostenible para la economía.

El crecimiento de la inversión en infraestructuras que se produce a partir del despegue económico de 1986 se debe sobre todo a las inversiones en carreteras que fueron planificadas en el Plan General de Carreteras 1984/91, aunque también crecieron las inversiones en ferrocarriles (AVE Madrid-Sevilla) y en comunicaciones (Gráficos 12 y 13). Todo ello se produjo además dentro de un proceso de apertura de la economía española tras su integración en la C.E., tras la toma de conciencia de que había que competir con países mejor dotados en infraestructuras y por la importante financiación europea a la construcción de infraestructuras, sobre todo carreteras, como se verá en el apartado siguiente.

Todo ello dio como resultado que las inversiones públicas, principalmente en infraestructuras, crecieran desde el 2,7% del PIB en 1975 hasta el 4,9% en 1990 (3,6% en infraestructuras de los que el 1,2% en carreteras). A partir de 1991 el excesivo crecimiento del déficit público obligó al gobierno a recortar el gasto en inversiones reales, coincidiendo además con el final de los eventos que tuvieron lugar en 1992,

con lo que las inversiones en infraestructuras descendieron hasta el 2,7% del PIB.

Para 1995 la política de infraestructuras dispuso de 800.000 Mpts después de los recortes de inversión, manteniendo su importancia relativa en el presupuesto respecto a 1994 en un 3%. Los dos instrumentos de planificación fundamentales para desarrollar dicha política son el Plan Director de Infraestructuras (PDI) y el Plan Hidrológico Nacional (PHN). Además, destaca el incremento de la transferencia a Renfe, como contrapartida de la gestión de las obras de reparación y mejora de la infraestructura, distintas del simple mantenimiento.

En el gráfico 14 se observa la distribución de inversiones, pudiéndose apreciar que la creación de infraestructuras de carreteras sigue siendo el capítulo principal con el 35,7% del total. Las actuaciones principales se concentran en los accesos a Galicia, el cierre de la autovía de Valencia y la autovía Bailén-Granada, según establece el Programa de Actuaciones Prioritarias en Carreteras 1993/95.

En ferrocarriles las inversiones principales van al Arco Mediterráneo: Madrid-Valencia-Barcelona y al desarrollo final del Plan de Transportes de Cercanías. Otras inversiones importantes son las destinadas a renovaciones de vías y supresión de pasos a nivel.

En costas, la rehabilitación, construcción y mejora de playas, la realización de paseos marítimos y la ordenación y defensa de la zona marítimo-terrestre siguen siendo las principales actividades. Por su parte el Ente Público "Puertos del Estado" prevé invertir $50,8 \cdot 10^3$ Mptas en infraestructura portuaria.

El Ente Público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea" invertirá $70 \cdot 10^3$ Mptas en infraestructuras aeroportuarias.

En materia de obras hidráulicas la prioridad principal se centra en la mejora de la calidad del agua, para que pueda ser reutilizada. A ello contribuyen tanto la Dirección General de Obras Hidráulicas como las infraestructuras urbanas de saneamiento y calidad del agua.

La **distribución espacial** de las inversiones en infraestructuras (gráfico 15) en el período 1988-91 señala una fuerte concentración de la misma en Andalucía (20,6% del total y 4,6% del PIB), Cataluña (13,6% del total y 1,9% del PIB) y Madrid (10,2% del total y 1,7% del PIB). A pesar de ello, la inversión en comunidades como Castilla-La Mancha o Extremadura supone un porcentaje muy elevado de su PIB (superior al 5%). Es preciso destacar que en dicha inversión tienen cada vez mayor incidencia las CC.AA. que llegan a realizar, por ejemplo, hasta el 40% de las inversiones en carreteras.

Por último, conviene mencionar el efecto multiplicador de las inversiones en obras civiles sobre la economía en general, superior al de otros sectores, y que puede cifrarse en el 1,5%, por lo que se ha utilizado frecuentemente en épocas de crisis por su efecto anticíclico y sobre el paro. A pesar de ello, en estos momentos el Ministerio de Economía considera prioritaria la contención del déficit y el descenso de los tipos de interés que llevaría aparejado, para dinamizar al sector privado y crear más empleo que el derivado de la inversión pública.

10.- LA FINANCIACION DE LAS INVERSIONES PUBLICAS

La mayor restricción para la inversión pública, una vez decidido mantener los gastos sociales y la no subida de impuestos, es el déficit público. En el gráfico 16 puede observarse el déficit de caja del Estado que ha llegado a ser del 6,2% del PIB en 1993 para descender ligeramente después. El déficit total fue del 7,2% en 1993, del 6,7% en 1994 y se espera que se reduzca al 5,9% en 1995, al 4,4% en 1996 y al 3% en 1997 para cumplir el Plan de Convergencia.

Por ello, si se quiere mantener la inversión en infraestructuras hay que buscar otras fuentes de financiación. En el caso urbano se está intentando que las plusvalías del suelo puesto en valor por

grandes operaciones urbanísticas financie las infraestructuras necesarias, o al menos proporcione suelo gratis para las mismas ahorrando las expropiaciones.

En el caso interurbano la participación de la iniciativa privada sin subvenciones no es viable y mucho menos en el caso del ferrocarril como propone el PDI, aunque solo sea para la explotación de líneas de alta velocidad. Solo en puertos y aeropuertos la posibilidad de repercutir los costes en los usuarios permite la autofinanciación de los Entes Públicos creados.

El recurso al endeudamiento de las CCAA para financiar infraestructuras también ha llegado a su techo. Solo la importante financiación europea que nos llegará en los próximos años a través de los fondos de cohesión permitirá una mayor actividad inversora en infraestructuras, aunque cada vez irá más a infraestructuras ambientales y menos a las de transporte.

Observando la evolución de la participación de las Administraciones Territoriales en los gastos e ingresos de las Administraciones Públicas (Gráfico 17), puede observarse que en el capítulo de inversiones reales es donde mayor es el protagonismo de las mismas, alcanzando en 1993 una participación del 62,0%. Sin embargo, su participación en los ingresos, sobre todo en los directos, está estabilizada, lo que ha dado lugar a la emisión de deuda y al incremento del déficit, según puede observarse en el Gráfico 18.

En cuanto a la financiación europea de infraestructuras, los Fondos Estructurales se han convertido, desde el Consejo de Edimburgo y el Acuerdo sobre disciplina presupuestaria de 1993, en el principal instrumento de la política de cohesión para el período 1993-99. Los importes máximos autorizados comienzan con 20.627 Millones de ECUS en 1993 y llegan a 29.482 Millones de ECUS en 1999. La distribución de los Fondos Estructurales en 1995 ha sido la siguiente:

| | |
|--------------------------------|----------------------|
| FEDER | 10.953 M.ECUS |
| FSE | 6.444 M.ECUS |
| FEOGA orient. | 3.316 M.ECUS |
| Iniciativas Comun. | 2.078 M.ECUS |
| Otras Actividades | 321 M.ECUS |

La aportación española al Presupuesto de la U.E. fué en 1995 de $857,0 \cdot 10^3$ Mpts de los que $18,8 \cdot 10^3$ Mpts son al Fondo Europeo de Desarrollo. La aportación de España desde 1986 puede observarse en el gráfico 19 y las transferencias recibidas de los Fondos Estructurales y de los de Cohesión, con un saldo financiero que, excepto el primer año, siempre ha sido favorable a España.

Los Fondos Estructurales cofinancian actuaciones en las que pueden intervenir todas las AAPP nacionales. El Fondo de Cohesión está destinado a proporcionar ayuda financiera para la realización de proyectos de medio ambiente y redes de transporte en los países con renta per cápita inferior al 90% de la media europea. La tasa de financiación puede alcanzar el 85% del coste total del proyecto. España es el país más beneficiado por estos Fondos al recibir entre el 52% y el 58% del total, el resto se reparte entre Grecia, Portugal e Irlanda.

Para la obtención de los Fondos es necesario presentar los proyectos susceptibles de financiación previamente, debiendo existir un cierto equilibrio entre los de infraestructuras y los ambientales. En 1993 España presentó proyectos por valor de $233,5 \cdot 10^3$ Mpts, de los que $97,2 \cdot 10^3$ Mpts corresponden a infraestructuras de transporte, llegando a financiar alrededor del 20% de la inversión del Estado en estas infraestructuras.

En 1995 los Fondos de Cohesión se elevaron a $142 \cdot 10^3$ Mpts de las que $126,5 \cdot 10^3$ Mptas corresponden

a acciones cofinanciadas por el Estado (con reflejo en los Presupuestos) y $15,5 \cdot 10^3$ Mptas van dirigidas a otras Administraciones.

11. EL BALANCE CONTABLE DE LA CARRETERA

El objetivo del estudio realizado ha sido obtener la identificación y evaluación de los distintos componentes de costes e ingresos, generados en 1990, por la creación y mantenimiento de las infraestructuras viarias y por la circulación de vehículos motorizados por las mismas.

Ante la imposibilidad de diferenciar con precisión los tráficos propiamente urbanos de los de carretera, los análisis se refieren al conjunto del tráfico rodado; aunque se intenta abordar la desagregación de costes e ingresos por tipos de vehículos y de circulación (urbana e interurbana).

Los antecedentes de este tipo de trabajos en otros países han puesto de manifiesto aproximaciones de carácter global en Bélgica, Suiza, Reino Unido y Canadá, así como aproximaciones parciales en otros muchos países. En España destaca el trabajo realizado por Rafael Izquierdo (1990) sobre la fiscalidad de la carretera, distinguiendo fiscalidad global y específica y aportando también un desglose entre transporte urbano e interurbano.

El transporte es considerado como un ciclo físico integrado, en el que para que la circulación de los vehículos pueda tener lugar es necesario: fabricar los vehículos; construir las infraestructuras; mantener, administrar y controlar el funcionamiento del sistema, y gestionar los residuos de toda clase que se generan a lo largo del proceso.

Por ello, las fases contempladas son:

Fase 1: Fabricación de vehículos

Fase 2: Infraestructuras

Fase 3: Circulación de vehículos

Fase 4: Mantenimiento del sistema de transportes

Fase 5: Gestión de residuos

Los flujos de valor se producen también en diferentes esferas, entre las que el estudio establece las siguientes: Fiscal, Económica, Social y Ambiental. Correspondiendo a cada una de ellas un Balance asociado, que no puede realizarse en términos monetarios más que en el campo fiscal.

En la medida en que la actividad del transporte por carretera constituye un sector económico de carácter productivo, genera valores añadidos, rentas de trabajo y de capital, y corrientes de consumo de bienes y servicios que están sometidos a imposición, a través de las figuras tributarias y los tipos generales o medios de imposición directa e indirecta que contempla el sistema fiscal. Además, el sector del transporte automóvil tiene unas figuras impositivas específicas o está sometido a tipos superiores al medio, para hacer frente a la construcción de infraestructuras por el Estado así como a las consecuencias de los accidentes y a la gestión y vigilancia de dicha actividad.

La suma de las aportaciones realizadas por el sector por encima de las generales es lo que da lugar al concepto de fiscalidad específica del mismo. Enfrentando dicha fiscalidad con el gasto público específico es como se obtiene el Balance Contable Fiscal.

11.1 Cuantificación de las principales partidas de ingresos del Balance Contable

En la fase de fabricación de vehículos existen el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA en su tramo específico) y las Tasas de matriculación.

En el año del estudio (1990) existían un tipo medio del 12%, uno incrementado del 33% y uno reducido del 6%, siendo posible encontrar actividades afectadas en el sector por los tres tipos.

Tributaban el 33% las ventas de determinados vehículos nuevos en la Península y Baleares, el tipo reducido del 6% se aplicaba a la prestación de servicios de transporte de viajeros, y el resto de operaciones tributaban al tipo medio.

La magnitud más relevante a efectos de fiscalidad específica es el IVA diferencial soportado en la adquisición de vehículos (en 1996 se ha reducido dicho tipo). Su evaluación se ha realizado a través del mercado, con la matriculación de vehículos por marcas y modelos, y a través de las estadísticas del Instituto de Estudios Fiscales. Las cifras obtenidas son de 244.840 Mpts-89 y 186.400 Mpts-89 respectivamente, sin que pueden explicarse satisfactoriamente las diferencias. Como valor para el estudio se ha aceptado la cota de 190.000 Mpts-90.

Según la Dirección General de Tráfico los ingresos por tasas de matriculación y transferencias fueron de 10.008 Mpts-90.

Los impuestos especiales sobre carburantes y lubricantes son la figura impositiva más importante en la fiscalidad específica del sector transporte. Los cálculos se han realizado a partir de las ventas de CAMPSA y la recaudación ascendió a 654.450 Mpts en la Península y Baleares más 16.749 Mpts de Canarias (con impuesto especial). Los lubricantes aportan 900 Mpts más (según ventas de ASELUBE) y la tasa de obras públicas de Canarias aporta finalmente otros 947 Mpts. En total son 673.046 Mpts.

El impuesto de circulación representó, según la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 98.327 Mpts. No obstante, hay que destacar que los derechos realmente liquidados por los Ayuntamientos son inferiores en unos 20.000 Mpts, debido a las bajas no tramitadas y a las dificultades de cobro.

Las multas y sanciones de la Dirección General de Tráfico representan 10.664 Mpts y las de los Ayuntamientos 6.000 Mpts.

La reducción de IVA de las empresas de servicios de transporte de viajeros (del 12% al 6%) se ha estimado en 30.000 Mpts, aunque se ha optado por no incorporarla al Balance Contable al tener un carácter aproximativo.

La expedición de permisos de conducción generó ingresos por 9.751 Mpts. y otras autorizaciones, inspecciones y gestiones otros 5.242 Mpts.

Todos los conceptos anteriores representaron en 1990 unos ingresos públicos totales de 1.003.038 Mpts, procediendo el 67% de los impuestos sobre carburantes y lubricantes y el 19% del IVA específico sobre la adquisición de automóviles.

11.2. Cuantificación de las principales partidas de gastos

La inversión anual en infraestructuras se considera como un gasto plenamente imputable al ejercicio en que se realiza, sin considerar amortizaciones de las inversiones realizadas en los años anteriores.

Las inversiones de las Administraciones Central y Autonómicas, así como de Cabildos y Diputaciones

están plenamente identificados, pero no ocurre lo mismo con los municipios al estar las partidas en diferentes capítulos. Por ello, se han estudiado algunos municipios representativos para diferentes estratos de población y se ha estimado el total a partir de los Presupuestos de las Corporaciones Locales que elabora la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales. Los resultados indican que los municipios invirtieron 99.009 Mpts en nueva infraestructura y 85.158 Mpts en mantenimiento del viario existente.

Los gastos públicos en infraestructuras en 1990 fueron los siguientes:

CONSTRUCCION

| | |
|------------------------------------|---------------------|
| Administración Central | 285.780 Mpts |
| Administraciones Autonómicas | 173.475 Mpts |
| Diputaciones y Cabildos | 33.496 Mpts |
| Ayuntamientos | 91.338 Mpts |
| | <hr/> |
| | 584.089 Mpts |
| | <hr/> |

REPOSICION

| | |
|------------------------------------|---------------------|
| Administración Central | 39.020 Mpts |
| Administraciones Autonómicas | 40.692 Mpts |
| Diputaciones y Cabildos | 26.100 Mpts |
| Ayuntamientos | 72.526 Mpts |
| | <hr/> |
| | 178.338 Mpts |
| | <hr/> |

TOTAL INFRAESTRUCTURAS

762.427 Mpts

Hay que recordar que existen departamentos de la Administración (ICONA, IRYDA, etc) que tienen a su cargo una extensa red de caminos rurales y forestales (más de 160.000 Km) cuyos costes no se han contabilizado para el Balance.

Los costes de vigilancia de la circulación fueron:

| | |
|-------------------------------|-------------|
| Guardia Civil de Tráfico..... | 14.962 Mpts |
| Policía Autonómica..... | 561 Mpts |

Policía Municipal 51.684 Mpts

67.207 Mpts

Los costes de los accidentes de circulación resultan muy difíciles de evaluar con precisión, por la ausencia de estadísticas. Al margen de los 900 Mpts aportados por el Estado a Cruz Roja por sus actividades de auxilio en carretera, hay que valorar los costes sanitarios, los de pensiones por incapacidad y los judiciales.

Los sanitarios se han calculado extrapolando los datos obtenidos por el Servei Valencià de Salut, obteniéndose un total de 16.368 Mpts de costes de asistencia a accidentados no recuperados a través de los convenios vigentes con el sector asegurador privado.

Los de pensiones solo se conocen para las originadas por fallecimientos, faltando los datos de las de invalidez. El valor obtenido de 15.542 Mpts es, por tanto, una cota mínima.

Los costes judiciales se han valorado estimando el porcentaje de sumarios de tráfico sobre el total, obteniéndose un valor de 16.428 Mpts.

La gestión del sistema viario representa los costes siguientes:

Jefatura de Tráfico..... 33.864 Mpts

Servicios Generales MOPTMA..... 23.007 Mpts

Servicios Generales CC.AA. 10.186 Mpts

Servicios Generales Diputaciones y Cabildos 18.213 Mpts

Servicios Generales Ayuntamientos..... 22.504 Mpts

107.774 Mpts

En gastos financieros y transferencias se han imputado solamente los del seguro de cambio de autopistas de peaje (13.894 Mpts) y las subvenciones al transporte urbano (39.670 Mpts), no considerando los intereses de la Deuda Pública al no tener ésta carácter finalista.

Los gastos totales anteriores representaron en 1990 un total de 1.040.210 Mpts, estimándose que las partidas no consideradas podrían elevar dicho valor en unos 100.000 Mpts

11.3 Resultado del Balance Contable

El Balance Contable Fiscal efectuado resulta cercano al equilibrio, aunque ligeramente inclinado en contra del Sector Público.

No obstante, si se realiza una aproximación para las diferentes categorías de vehículos: Turismo, motos, furgonetas, camiones y autobuses, y diferentes tipos de combustibles; se obtiene que los que utilizan gasóleo están recibiendo importantes subvenciones encubiertas, que pueden evaluarse para el transporte de mercancías por carretera en 7 pts/vehículo-kilómetro.

Si el desglose se hace según tipo de tráfico: Urbano e interurbano, se pone de manifiesto que existe un amplio superávit en zonas urbanas y un déficit de las interurbanas. Es decir, la congestión urbana está financiando las inversiones interurbanas. El déficit urbano puede estimarse en más de 150.000 Mpts.

La participación del sector en los principales tributos, teniendo en cuenta otras actividades relacionadas con el transporte viario, representa 1.811.760 Mpts y un 34,7% del total. La diferencia principal con el valor de 1.003.038 Mpts considerados en el Balance Contable se debe al IVA (190.000 Mpts frente a 878.562 Mpts).

Además de la Cuenta Fiscal se ha realizado una aproximación a la cuenta Económica del Transporte Viario, estimándose en 6.457.095 Mpts los recursos monetarios que moviliza el país para asegurar el funcionamiento del sistema (13% del PIB).

Si se consideran los costes externos del sistema: Accidentes y medio-ambiente se obtienen nuevas aproximaciones, según pueden verse en las tablas adjuntas. Los costes de pérdidas de producción por accidentes pueden estimarse en 114.216 Mpts (29,8 pts/100 viajeros-Km) y los de dolor y sufrimiento humano en 4.051.853 Mpts.

En los costes ambientales se han cuantificado los consumos totales de energía y las emisiones de contaminantes a la atmósfera.

Puede observarse que el consumo global de energía en el sector es un 30% superior al que se produce en la etapa de tracción, que es el que se considera cuando se dice que el sector es responsable del 35% del consumo energético total, por lo que el valor real estaría situado en el entorno del 45%.

Considerando los consumos energéticos específicos por tipos de vehículos se obtiene que el del vehículo privado es 5 veces superior al del autobús por viajero-kilómetro.

Finalmente, en emisiones de CO₂, HC, NO_x y SO₂ el modo viario es responsable de más del 90% del total del transporte, emitiendo más de 2 millones de Tm de sustancias contaminantes y 86 millones de Tm de CO₂, que contribuyen al efecto invernadero.