

Reunión de Comités Técnicos de la A.I.P.C.R.

Financiación extrapresupuestaria

Por J.A. Presmanes



Doble origen histórico y legal

La financiación de las grandes obras públicas presenta desde su origen histórico y legal, como hemos venido oyendo, una doble posibilidad de origen de los recursos precisos para su financiación: los recursos presupuestarios o con financiación extrapresupuestaria, recogida hoy incluso en el proyecto de la Ley de Carreteras y no sólo en leyes sectoriales.

La financiación presupuestaria ya ha sido analizada en las intervenciones anteriores y es mucho más conocida. El sistema presupuestario de caja única no utiliza adscripción de recursos o impuestos finalistas (impuestos sobre vehículos o carburantes a carreteras, etc.) sino que las partidas de gasto e ingreso reciben un tratamiento integrado. Por ello y por tratarse de una materia ya discutida, trataré en mi exposición de dar una serie de ideas sobre las posibilidades de financiación extrapresupuestaria que puedan ser debatidas en el coloquio.

Primera condición: recursos escasos

El análisis de la posibilidad de financiación extrapresupuestaria de las grandes obras ha de enmarcarse, como todo problema económico, en un entorno de recursos escasos por vía presupuestaria, incluso con el recurso a inversiones plurianuales o que puedan financiarse con cargo a fondos ajenos

“El análisis de la posibilidad de financiación extrapresupuestaria de las grandes obras ha de enmarcarse, como todo problema económico, en un entorno de recursos escasos por vía presupuestaria.”

(privados, comunitarios, etc.), con reintegro de los mismos a medio o largo plazo. En otro caso, con recursos suficientes para la cobertura de las necesidades sociales, el planteamiento sería ocioso o meramente académico. Pero cuando, como está ocurriendo en la parte de Europa económica y culturalmente más próxima a nosotros, los recursos presupuestarios anuales se van mostrando apenas suficientes para la cobertura de los servicios más indivisibles —sanidad, educación, justicia, paro, etc.— en un esquema de recursos fiscales llevados a su límite real y con necesidades sociales crecientes, se da la primera condición para la consideración de la oportunidad de una financiación extrapresupuestaria de determinadas grandes inversiones. En España hoy los planteamientos sociales y fiscales nos acercan progresivamente a esta misma situación.

Segunda condición: beneficios económicos divisibles

Una segunda condición es que la obra ofrezca unos beneficios económicos directos y divisibles a sus usuarios, adicionales a los beneficios sociales generales, tales que la detracción de una parte de ellos sea posible aun a costa de reducir en parte la utilización de la obra, debiendo elegirse entre no dar el beneficio a nadie o posibilitar que éste exista y se vaya extendiendo progresivamente con el aumento de su necesidad y del beneficio proporcionado.

Tercera condición: obras excepcionales con desequilibrios

Finalmente, el marco general de análisis aconseja que se trate de obras que puedan calificarse de excepcionales frente a los recursos normales, así como que presenten un notorio desequilibrio territorial o temporal en su reparto, de forma que la tasa por uso -tarifa, peaje, etc.- no afecte por igual a toda la población sometida al régimen fiscal general ya que en este caso, y en el marco de una política fiscal justa, la financiación por ambos medios llevaría a resultados equivalentes.

Beneficio desigual

En efecto, la detracción por medio de la tasa de una parte del beneficio proporcionado, cobra su sentido cuando la posibilidad de este beneficio se circunscribe a sólo una parte de los contribuyentes, como en el caso de una autopista, una traída de aguas, etc., que afecta beneficiosamente en mayor medida a un determinado grupo social generalmente más posibilitado que el resto y por ello con necesidades más cualitativas y en menor o casi nula a otros. Este es el aspecto de desequilibrio espacial, que se produce cuando no en todo el territorio existen o se programan a un tiempo obras similares y que puede desaparecer cuando toda la población tiene acceso a servicios equivalentes.

Desequilibrio temporal Etapa inicial: uso real inferior al posible

“En efecto, la detracción por medio de la tasa de una parte del beneficio proporcionado, cobra su sentido cuando la posibilidad de este beneficio se circunscribe a sólo una parte de los contribuyentes. ”

El desequilibrio o desajuste temporal se produce cuando, como es normal en las obras públicas y aún más en las que consideramos grandes, éstas han de dimensionarse, al menos en sus previsiones de posible crecimiento, para necesidades futuras a veces muy alejadas de las presentes, y parece oportuno arbitrar el medio de que el coste total de las mismas no recaiga sobre los contribuyentes de uno o unos pocos ejercicios, sino también e incluso principalmente sobre los usuarios futuros, en la proporción adecuada. Aspecto que cobra más relevancia en el caso de obras, como las carreteras, de carácter discreto en sus posibilidades de dimensionamiento en que el número de calzadas y carriles, será necesariamente entero y existe un importante salto entre la capacidad de una solución (p.e. carretera de dos carriles) y la siguiente (dos calzadas de dos carriles si obviamos la

Comité Económico Financiero

intermedia, de tres carriles, cuya mejora de capacidad no compensa su incremento de peligrosidad y que puede considerarse del primer tipo). Estas necesidades de dimensionamiento hacen que aunque la obra realizada preste su utilidad desde un primer momento, el número de usuarios reales no sea proporcionado con el de los posibles de mínima rentabilidad. Aspecto que, desde mi punto de vista, como en el caso paradigmático de las aceras o paseos peatonales, no invalida en absoluto una solución, pero sí obliga a plantearse la financiación más razonable y justa.

Obras de futuro de ordenación. Beneficios futuros

Este aspecto cobra especial relevancia en el caso de obras planeadas no tanto para resolver, con cierta previsión, necesidades del presente como cuando constituyen -y ésta es a mi modo de ver su principal utilización- una auténtica medida de ordenación del territorio, una previsión sobre un futuro que pretendemos distinto y mejor que la mera potenciación del pasado. Entonces aparecen las obras aparentemente poco viables a corto plazo, de poco justificada financiación por los contribuyentes actuales, pero que deben ejecutarse para que en el marco de una ordenación global sean parte relevante de un futuro en que cobrarán su real importancia y en el



que su financiación a través de una parte de los beneficios generados aparece como claramente viable y adecuada.

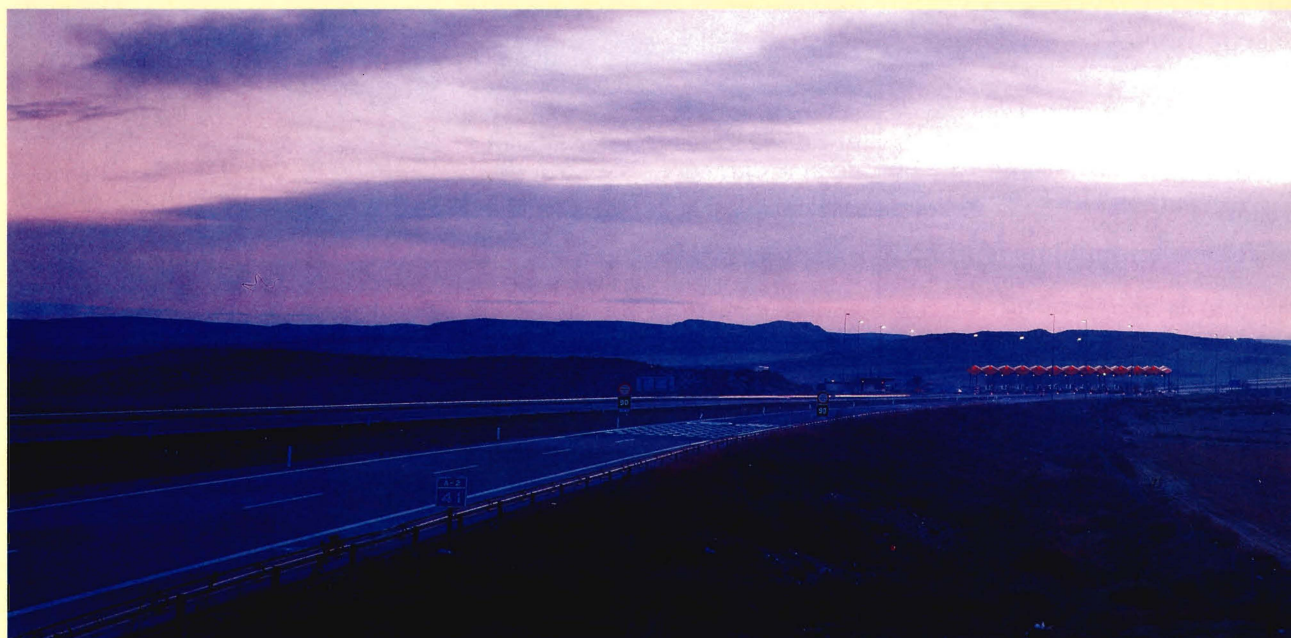
Realimentación. Perecuación

Puede parecer que esto lleva a un cierto deseo de determinismo sobre el futuro y a un empleo de los recursos que recorta la capacidad de nuestros sucesores de cubrir sus propias necesidades. Sin

“No realizar y preparar provisiones para el futuro que modifiquen, mejorándolo, el pasado nos condena a potenciar y repetir éste con sus virtudes pero también con sus defectos.”

Alpes y Apeninos, Canal de la Mancha— e incluso se plantea ahora en aquellos que tradicionalmente han dispuesto de recursos suficientes para la solución presupuestaria, como en Alemania, Inglaterra o Bélgica, y la CE en su proyecto de directiva recoge el peaje como una de las tres fuentes de recursos para la financiación de las infraestructuras de transporte.

Esto nos hace volver al repetido argumento de que la disyuntiva realista no se plantea entre autopistas con o sin peaje, sino en mu-



embargo, no me cabe duda de que no realizar y preparar provisiones para el futuro que modifiquen, mejorándolo, el pasado nos condena a potenciar y repetir éste con sus virtudes pero también con sus defectos. Como también es cierto que si la obra está planteada con suficiente racionalidad, el pago con cargo a sus propios beneficios no reducirá las posibilidades futuras de abordar otras nuevas necesidades e incluso, como ya está ocurriendo en algunos países, puede producirse una realimentación de recursos que facilite la cobertura de las nuevas necesidades.

Peaje de autopistas

El ejemplo paradigmático de estas consideraciones y que coincide con el tema de estas jornadas lo constituye la discusión sobre las

autopistas de peaje, que la crisis y los bajos niveles pasados de incremento de actividad ha hecho que se mantenga en nuestro país en unos niveles que los de nuestro entorno hace años que han superado. Salvando los países con una infraestructura suficiente y recursos presupuestarios más abundantes como Alemania o Bélgica, aquellos con necesidades de creación de nuevas infraestructuras de importancia y recursos disponibles limitados por las crecientes atenciones sociales y el ya alto nivel fiscal —Francia, Italia, Yugoslavia, Grecia, Austria,— tienen totalmente asumidos los conceptos anteriores y su recurso a la financiación con fondos ajenos y recuperación por tarifa ha pasado a ser un medio normal de actuación. —Acceso de Orly, TGV Norte y Atlántico, planes de autopistas francés e italiano, túneles de los

chos casos entre autopistas de peaje o carencia de autopistas, con recurso a soluciones con menor nivel de servicio y financiación presupuestaria, detrayendo así recursos a corto plazo de otras necesidades, o con carencia absoluta de soluciones si no cabe mayor recurso presupuestario.

Problema práctico: las etapas iniciales

El problema práctico que plantea este modelo de financiación es su normal incapacidad de cobertura de sus costes financieros en la primera fase en que la diferencia entre usuarios posibles y reales es más acusada. En evitación de un crecimiento exponencial de los recursos ajenos inmovilizados, a través de la incorporación de los cos-



tes financieros no cubiertos por la explotación, se plantea la necesidad de aportaciones de capital en las etapas iniciales que limiten este crecimiento en niveles razonables, capital cuyo reintegro actualizado no puede esperarse sino a muy largo plazo para los plazos razonables en operaciones financieras.

Actuación pública

Aquí surge el papel del sector público en este tipo de obras que, con una inversión inferior a la precisa para el pago presupuestario y más graduada en el tiempo, recupera los recursos en un plazo dilatado, con la posibilidad de reinversión que ya está produciendo en los países donde este proceso se inició a tiempo y con criterios de economía pública como

“Basta la intervención del capital público en su función específica de gestión del medio y largo plazo para que el resto de agentes cumpla las suyas sin las disfunciones ya sufridas.”

los señalados. Así se evita que el planteamiento —no necesariamente involuntario— de dedicar a los agentes económicos, —banca, constructoras— a funciones de financiación a muy largos plazos que no les son propias, lleven a claras disfunciones de las cuales no ha sido la menor la necesidad de recuperación y remuneración a corto plazo de los capitales invertidos, con las consecuencias de todos conocidas. Mientras que basta la intervención del capital público en su función específica de gestión del medio y largo plazo para que el resto de agentes cumpla las suyas —préstamo, construcción— sin las disfunciones ya sufridas. Y se evita además la confusión actual entre las infraestructuras en sí mismas con su modelo de financiación y sus defectos de gestión, confusiones que vienen produciendo una poco explicable identificación entre los últimos y las primeras, igualando, aspectos tan distintos como la utilidad social de las obras y los defectos de su proceso de financiación o construcción.

A estas ideas parece abrirse el Proyecto de Ley de Carreteras al plantear la posibilidad de financiación por medio de concesiones y, al tiempo, recoge la excepcionalidad del método que, como he querido poner de manifiesto, sólo encuentra en casos determinados su auténtica justificación y no puede hacerse, en principio, extensivo a la totalidad de la red.

Deseo suscribirme por un año a la revista RUTAS, cuyo importe de 3.600 ptas. para miembros de la AIPCR y 4.000 para no miembros + 6% de I.V.A. envío adjunto por:

☐ Talón

☐ Giro

☐ Transferencia

NOMBRE

CIF

DIRECCION

CIUDAD

FECHA:

FIRMA

RUTAS
REVISTA DE LA A.I.P.C.R. ESPAÑOLA

Para información y suscripciones pueden dirigirse a:
Asociación Técnica de Carreteras
Monte Esquinza, 24, 4.º Dcha.
Teléf. (91) 410 24 13. 28010 MADRID