

EL PEAJE SOMBRA

GERMÀ BEL

(Publicado en *El País*, Negocios, 19 de septiembre de 2004)

La expansión de las redes de carreteras de gran capacidad (de más de un carril en cada sentido, autopistas en adelante) se ha producido en varias oleadas. La primera se dio en los años treinta del siglo XX, estimulada por las políticas de expansión de la demanda agregada que algunos gobiernos usaron para hacer frente a la larga recesión económica de los treinta. Las autopistas se financiaron con los presupuestos públicos. La segunda ola de expansión tuvo lugar en las décadas doradas, los cincuenta y los sesenta. Los presupuestos públicos seguían siendo la fuente habitual de financiación, aunque en los tres grandes países de la Europa mediterránea se optó por la financiación mediante peajes directos de los usuarios. La crisis económica de los setenta cortó abruptamente esta fase; especialmente en España, único país donde se había encargado al sector privado la gestión del sistema de peaje. Ya a finales de los ochenta se inicia una nueva fase de expansión de las autopistas, ahora también en países menos desarrollados. La mayoría de los países desarrollados (no todos) han continuado empleando la financiación presupuestaria, mientras que la mayoría de países menos desarrollados (no todos) han recurrido a la financiación por peaje directo de los usuarios. En estos últimos países la debilidad de los sistemas fiscales nacionales ha obligado a recurrir al capital privado –generalmente extranjero– para financiar las autopistas. Es algo similar a lo que pasó en España en los sesenta y primeros setenta. En fin, muchos países han optado por la financiación presupuestaria, y otros han optado por el peaje directo de los usuarios. Entre los países más relevantes sólo España tiene un sistema dual, con una parte mayor de financiación presupuestaria y otra menor –pero muy significativa en cantidad de kilómetros y en tráficos soportados– de peaje directo.

Con todo, la nota más singular de la ola reciente de expansión de las redes de autopistas ha sido el uso frecuente de mecanismos de ingeniería contable. Con esto se pretende reducir a corto plazo el impacto en los presupuestos públicos de la financiación de autopistas, aunque el impacto a largo plazo sea el mismo, e incluso mayor. Uno de estos métodos es el llamado PEAJE SOMBRA. Este mecanismo implica que alguna empresa (privada o pública) obtiene una concesión y se encarga de construir la carretera y de mantenerla durante los años que dura la concesión. La empresa se encarga de obtener los recursos financieros necesarios para pagar el coste de la construcción. Además, la empresa se encarga también de financiar su mantenimiento. Hasta aquí, no existe diferencia alguna con el bien conocido sistema de financiación por peaje directo del usuario. La gran diferencia está en que con el peaje sombra no son los usuarios quienes pagan la autopista, sino la administración que la ha concesionado. La concesión establece que los pagos periódicos (generalmente anuales) de la administración a la empresa concesionaria se realizarán tomando en cuenta el tráfico que haya soportado la carretera. También puede establecerse una combinación de un montante fijo más un importe variable en función del tráfico, que acostumbra a estar limitado.

En suma, el peaje sombra es un método de financiación de autopistas mediante el presupuesto, con un canon en función (total o parcial) del tráfico. El gasto público no se ejecuta en un período corto de tiempo, sino que se extiende a un período mayor (igual que sucede con las cantidades abonadas, después de todo). En este caso, el término ‘peaje’ es una metáfora. Por eso, si bien en España se denomina “peaje sombra” por traducción literal del término británico ‘shadow toll’, en Francia se llama, precisamente, ‘peaje ficticio’. Ficticio y, además, poco sostenible en el tiempo. Bélgica fue el primer país en usarlo, en la década de los sesenta, a través de una empresa pública. El objetivo era reducir el impacto del coste de las autopistas sobre el presupuesto. A corto plazo así sucedió. A un plazo algo más largo el sistema quebró y fue abandonado. Es lo que sucede habitualmente –más pronto o más tarde– con la aplicación de sistemas de ingeniería contable, muy desprestigiados ya en el ámbito de la financiación de las infraestructuras. Porque la ingeniería contable siempre acaba saliendo muy cara.