

Los programas de la renovación del parque de vehículos en España y su influencia en el sistema de transporte



Aniceto Zaragoza Ramírez

Profesor Titular de Transportes. Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. UPM

Resumen

Los programas de renovación del parque de vehículos de carretera en nuestro país acaban de cumplir veinte años. Si bien estos programas de renovación nacieron con una clara vocación temporal, la realidad es que bajo diferentes formatos se han convertido ya en una política estructural y así solo durante dos años de estas dos décadas se han interrumpido las líneas de animación de la demanda. Los impactos inicialmente pretendidos de orden medioambiental, energéticos o de seguridad se han visto desplazados por objetivos de tipo económicos-fiscales y de política industrial.

Palabras clave

Parque de vehículos, achatarramiento, incentivos fiscales, matriculaciones, efectos sociales y medioambientales

Abstract

Programmes to renew the stock of road vehicles in this country have been in operation for twenty years. While all these renewal programmes were clearly provisional at the outset, the fact is that these programmes, under different formats, have since become part of a structural policy, to the extent that these attempts to motivate demand have only been interrupted for two years over these last two decades. The environmental, energy and safety impacts initially sought by the introduction of these programmes, have since given way to objectives of a more economic, tax or political nature.

Keywords

Stock of vehicles, scrapping, tax incentives, registrations, social and environmental effects

Recuerdo personal de Rafael Izquierdo

Empecé a trabajar con Rafael Izquierdo al poco de incorporarme al Consorcio Regional de Transportes de Madrid tras una interesante experiencia en el mundo de la construcción. Yo había empezado a estudiar Ciencias Económicas y Empresariales durante mi estancia en la Escuela de Caminos y recibí todo el apoyo de Rafael para terminar esos estudios y para que dirigiera mis primeros objetivos de investigación, y también de tesis doctoral, hacia los bordes de convergencia de la ingeniería de los transportes y la economía. Tras un primer intento fallido –ante la dificultad en la obtención de los datos necesarios– de centrarnos en el uso de las tablas input-output de Leontief para analizar ciertos impactos sobre la economía de las políticas de transporte, la petición que en ese momento me hizo Juan Llorens, presidente a la sazón de la Confederación Española de la Automoción, de analizar los impactos que tendría una política de renovación del parque de vehículos español abrió un nuevo campo de investigación que se

unía al ya tradicional de Rafael de políticas impositivas en el campo del transporte, y que a la postre constituiría el objetivo de mi tesis doctoral.

El estudio de renovación del parque de vehículos de carretera, originariamente denominado RENPARK, aunque tras su aceptación por el Ministerio se denominó RENOVE, permitió cuantificar y modelizar algunos aspectos que hasta ese momento no dejaban de ser intuiciones apoyadas en datos bastantes débiles. De esta forma, el crecimiento del parque de vehículos español, que había registrado tasas muy elevadas desde principios de los años setenta, era compatible con la existencia de una elevada edad media aparente, al tiempo que se podía concluir que existía un potencial de convergencia real con los países más avanzados realmente elevado: en el año 1992 estimamos que el parque de vehículos español todavía podía crecer unos 13 millones de vehículos –estimación que se alcanzó a finales del año 2013–.



Pero si el crecimiento del parque podía generar presiones ambientales muy relevantes en el país, la antigüedad del mismo era una carga que en ese momento se podía calificar de asfixiante: un parque cuyo grupo de vehículos de más de 10 años superaba en 12 puntos la media comunitaria era una fuente de sobrecostes muy relevantes que en el año 1992 y exclusivamente desde un punto de vista económico superaba los 500.000 millones de pesetas anuales (96.000 millones en consumos adicionales de combustible, 115.000 millones en mantenimiento extraordinario y unos 300.000 millones en costes mayorados de seguridad vial). Las emisiones adicionales, y especialmente aquellas vinculadas a los gases de efecto invernadero, superaban las 560.000 toneladas anuales.

Los estudios permitieron concluir que, si estos sobrecostes eran realmente inasumibles, la realidad no era aún peor gracias al cambio de uso de los vehículos con su edad y a la existencia de una flota millonaria (hasta 2,6 millones de vehículos) que había sido eliminada con anterioridad por motivos fiscales –no pagar todos los impuestos atrasados con un achatarramiento legal– y que seguía figurando en

las estadísticas oficiales. De esta forma, mientras que la edad media oficial era de 8,43 años en 1992, las investigaciones permitían reducir la edad media real a los 6,75 años, cifra que era aún claramente superior a la de los países líderes en Europa.

Los resultados de este parque envejecido no eran homogéneos para todos los tipos de vehículos de manera que se podían establecer los siguientes grupos:

Turismos

Era el sector de vehículos más dinámico y en el que se podría percibir de manera más rápida las ventajas de una política de renovación, ya que los vehículos de más de diez años presentaban consumos energéticos entre un 26 y un 39 % superiores a los de un vehículo nuevo del año 1992. Esto significaba que el consumo global del parque de turismos era un 12 % superior al óptimo para un parque del mismo tamaño y con las mismas utilidades. Si el consumo era significativamente superior, en el resto de aspectos las ventajas eran aún más llamativas: los costes de mantenimiento se triplicaban, y las emisiones de ciertos

contaminantes podían fácilmente duplicar o cuadruplicar los valores usuales en vehículos nuevos.

Desgraciadamente las desventajas alcanzaban también a las condiciones de seguridad de manera que estos vehículos viejos presentaban una probabilidad casi tres veces superior de verse implicados en accidentes, y lo que era peor la probabilidad de morir en los mismos era un 9 % mayor. De esta forma, un parque nuevo tendría un efecto extraordinario de mejora de la seguridad de los usuarios de vehículos antiguos ya que la probabilidad de muerte podría reducirse en más de un 53 % con la compra de nuevos vehículos, siempre que se mantuvieran las condiciones de movilidad previas.

Autobuses y vehículos industriales

Las desventajas de los autobuses y vehículos industriales más antiguos eran sobre todo de orden ambiental ya que los aspectos de seguridad, e incluso de consumo energético, siendo favorables a la renovación del parque no presentaban el nicho de mejora de los vehículos de turismo.

Motos

Con los datos disponibles el análisis de las motos –con muy malas fuentes estadísticas- fue poco concluyente y las mejoras esperadas en el campo de la seguridad vial no pudieron ser confirmadas por la investigación.

2. Primeros resultados y planes posteriores

Los impactos previstos por el programa RENPARK no convencieron en primera instancia a las administraciones públicas españolas. Fue necesario un complejo peregrinar cristalizado en Francia en el denominado plan Balladur, que tuvo una extraordinaria acogida, para que el Gobierno español se decidiera a poner en marcha el Plan RENOVE. Sin embargo, el éxito no se hizo esperar: la aplicación de los planes RENOVE I y RENOVE II de los años 1994 y 1995 permitieron el achatarramiento de 197.816 vehículos

y las administraciones públicas obtuvieron un magnífico balance fiscal de forma que invirtieron 27.727 millones de pesetas en ayudas y se generaron ingresos fiscales por valor de 72.005 millones lo que implica un saldo positivo de 44.278 millones, según las estadísticas de ANFAC. Es conveniente recordar que la ayuda establecida para este primer programa fue de 80.000 pesetas por vehículo achatarrado y renovado.

Los planes RENOVE que estuvieron vigentes en los mencionados años 1994 y 1995 finalizaron bruscamente –influidos sin duda por el crecimiento de la demanda– de forma que el año 1996 fue uno de los dos únicos años de entre dos décadas que el país no conoció ningún programa de renovación del parque.

Los programas del periodo 1997 al año 2006 tuvieron por nombre PREVER. El PREVER que nace con una ayuda similar a los de los RENOVE apoyó también la renovación de la flota de los vehículos industriales y de las motocicletas de cilindrada media. En el año 2004 el programa PREVER amplía su ayuda para la eliminación de turismos que consumían gasolina con plomo –que estaba a punto de desaparecer del mercado– hasta los 721 euros (o 120.000 pesetas equivalentes).

El impacto del programa PREVER se puede calificar de extraordinario: más de 3,7 millones de vehículos se achatarraron acogidos a esta medida y siendo sustituidos por vehículos de muchas mejores prestaciones.

Si el año 2007 fue el último año del plan PREVER, sólo hubo que esperar al verano de 2008 para que se pusiera en marcha un nuevo plan de nombre VIVE (Vehículo Innovador-Vehículo Ecológico) y que trajo como novedad ser una ayuda a la financiación a través del ICO y no una cantidad fija por vehículo. Tras el escaso éxito cosechado en un primer momento la mejora de las condiciones en no-



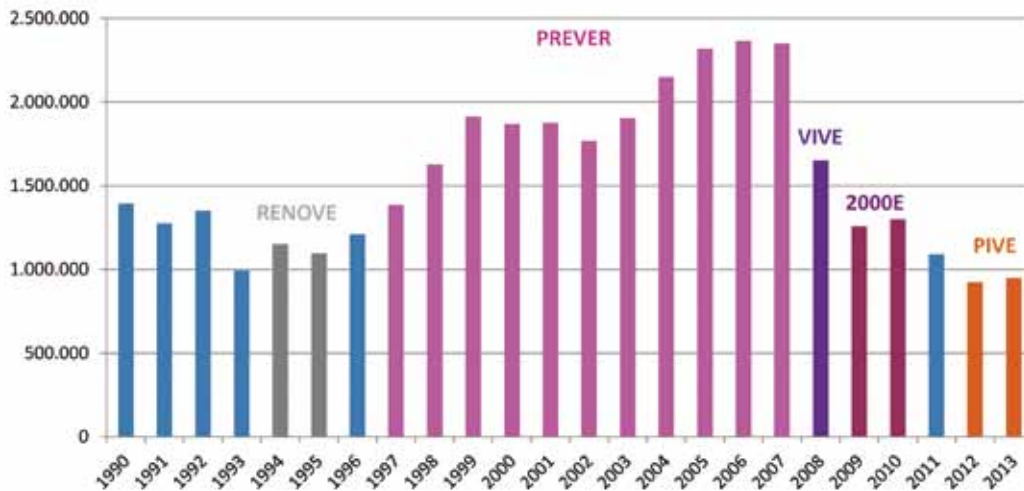


Gráfico 1. Evolución de las matriculaciones

viembre del mismo año 2008 hizo que las matriculaciones globales no bajaran de 1.200.000 unidades. La dotación presupuestaria de este programa fue extraordinariamente generosa para los dos años siguientes (700 millones para el año 2009 y 500 para el 2010), aunque finalmente quedaron encuadrados dentro de los paquetes de animación de la demanda vía gasto público de los programas 2000 E y se vieron afectados por los recortes aplicados por la crisis económica. Mientras que la ayuda a la financiación solo consiguió el achatarramiento de algo más de 70.000 vehículos, la vuelta a la ayuda directa facilitó la renovación de 280.000 vehículos. En este programa se unían por primera vez las ayudas del Ministerio de Industria y la de los fabricantes con las de aquellas comunidades autónomas que voluntariamente se adherían al plan.

En todos estos programas se introducían por primera vez limitaciones en el tipo de vehículos nuevos que podían beneficiarse de las ayudas y que favorecieron una matriculación de modelos cada vez menos contaminantes que eran al mismo tiempo, y en general, los más baratos.

En el año 2011, en plena crisis económica y con la necesidad de reducir el déficit público, el país deja en suspenso las medidas de incentivación de los programas de renovación del parque, pero a finales del año 2012 y hasta la actualidad han surgido una nueva familia de planes de incentivación denominados PIVE (Programa de Incentivos

al Vehículo Eficiente) que han tenido un claro efecto de activación de la demanda, ya que solo en los tres últimos meses del año 2012 permitió renovar 75.000 vehículos.

3. El impacto de los programas en la configuración del parque de vehículos español

Siguiendo los criterios de análisis de ANFAC (2012), hasta el año 1995 las tasas de matriculación per cápita de nuestro país se enmarcan dentro del grupo de países europeos de baja renta con mercados automovilísticos en desarrollo. Sin embargo, en el periodo 1995 a 1999, con un crecimiento de las matriculaciones, se produce un cambio sustancial en las tasas con un crecimiento del 70 %: el país se acercaba a los valores usuales de los países desarrollados centroeuropeos y anglosajones de elevadas rentas y elevada demanda vehicular.

El periodo 2000-2007 fue un periodo de crecimiento económico y durante el cual el comportamiento del mercado español converge con el de los países centroeuropeos más avanzados, aunque las tasas de crecimiento ya son reducidas.

El tercer periodo de 2008-2013 viene marcado por el retroceso (que en los primeros cinco años superó el 56 %) y en el cual el mercado español ha vuelto al comportamiento de los mercados de los países menos avanzados de la cuenca mediterránea y de la Europa del Este).

El conjunto de estos procesos ha dado lugar a que la motorización potencial del país que podría situarse en los 510 turismos por mil habitantes (ANFAC, 2012) y que se preveía conseguir en el año 2010, se haya alejado en el horizonte colocándose el ratio actual en el entorno de los 476.

De esta manera, el parque de turismos potencial de 24,1 millones de unidades tendrá que esperar a un nuevo ciclo de crecimiento que además debe ser prolongado en el tiempo.

La búsqueda de escenarios donde las matriculaciones se sitúen en 1,3 millones de unidades y las bajas se aproximen a 1 millón es un objetivo del medio plazo para ir equiparando las características de nuestro parque a las que poseen los correspondientes de los países de referencia europeos.

4. Algunos aspectos científicos sobre los impactos de los programas de renovación del parque de vehículos

En su concepción inicial el programa RENPARK no hizo ningún hincapié sobre las ventajas recaudatorias que para las administraciones públicas podía tener la disminución del coste total gracias a un incentivo que normalmente se ampliaba con ofertas y descuentos de las marcas comerciales, ni sobre las ventajas de política industrial inherentes a la iniciativa. Había varias razones para ello: de un lado se querían cuantificar otros tipos de efectos (y especialmente externalidades positivas y ahorros para los propios usuarios) y poco después pesaron también las opiniones económicas (Licandro y Sampayo, 1997) que apuntaban a que un programa de tipo temporal induce un adelanto de los reemplazos –sin modificar la tasa de matriculación media–; mientras que una política de incentivos permanentes puede acarrear



niveles mayores de matriculación pero presentan el inconveniente de que las ventajas otorgadas pueden ser captadas por otros actores y no obligatoriamente por los consumidores finales.

Los estudios de Licandro y Sampayo demostraron que de las 357.000 acogidas al plan PREVER, solo había un efecto de incremento de la matriculación de 21.000 unidades, ya que el efecto positivo del año 1994 (119.000 vehículos) se compensaba en cuatro quintas partes con los efectos negativos de los años 1995 y 1996 (-23.000 y -75.000 unidades, respectivamente).

Por otro lado, los estudios de Moral (2000) remarcaban la importancia del ciclo de vida del producto y del impacto de la aparición de nuevos modelos en el mercado para explicar las tasas de reemplazo.

Si estos análisis introdujeron dudas sobre el efecto tractor que otorgaba la medida, algunos estudios posteriores y especialmente aquellos basados en los datos de la propia administración ponían en duda el efecto sobre la industria nacional de estos programas de incentivación de la demanda en un mercado tan internacionalizado donde más del 75 % de las matriculaciones corresponden a vehículos importados y donde la mayor parte de la producción nacional se exporta (85 % en 2014).

A pesar de esta situación la mencionada asociación de fabricantes de vehículos contemplaba un claro efecto tractor en el conjunto de las actividades industriales como consecuencia de estos programas e incluso una mejora de la cuota de mercado nacional en las matriculaciones (ANFAC, 2014).

Por otro lado, el compromiso que muchas marcas han tenido con sus plantas en nuestro país ha facilitado el mantenimiento (o resurgimiento de este tipo de políticas) que, además, presentan un buen resultado fiscal a corto plazo y aparentemente un alto apoyo social. Por otro lado, el envejecimiento del parque que hacía que en el año 2012 el 42 % del mismo superase los diez años de antigüedad, se ha convertido en una rémora para el cumplimiento de los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero en nuestro país.

5. A modo de conclusión

La línea de trabajo que se inició con el proyecto RENPARK ha tenido impactos decisivos en la evolución del parque de ve-

hículos español, ya que en conjunto, los diversos programas que se han implantado a lo largo de los últimos veinte años, han permitido hasta hoy el achatarramiento y renovación de 4,5 millones de turismos con unas ventas actualizadas que se aproximan a los 100.000 millones de euros.

A pesar de algunas críticas que se han hecho sobre este tipo de programas, la realidad es que muy diversos gobiernos han hecho uso de él, y aunque se produzcan cambios en los detalles de su formulación, muy probablemente este tipo de programas de renovación del parque de vehículos se siga usando en nuestro país. **ROP**

Referencias

- Mercado y parque de turismos en España. Evolución y potenciales. ANFAC. 2012
- Los impactos del plan PIVE. ANFAC. 2013
- Balanza comercial del automóvil versus mercado interior. ANFAC. 2014
- Matriculaciones de automóviles en los 90. María José Carral. Revista de Economía Aplicada número 24, (Vol VIII), pages 157 a 159. 2000
- Los efectos de los planes RENOVE y PREVER sobre el reemplazo de turismos. Omar Licandro y Antonio R. Sampayo. FEDEA y Universidad Carlos III. 1997
- PLAN 2000E-2010. Secretaría General de Industria. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. 2011
- Informe sobre la propuesta de acuerdo de Consejo de Ministros de modificación de la normativa reguladora del plan VIVE y de suscripción de una segunda adenda al convenio MITYC-ICO plan VIVE 2008-2010. Secretaría General de Industria. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. 2009
- Anuario estadístico general. AÑO 2013. Dirección General de Tráfico. 2014
- Resumen histórico de las ayudas a la compra de automóviles en España. Motor Canario.com. 2009
- Influencia de la edad de los vehículos en el sistema español de transportes por carretera. Tesis doctoral. Aniceto Zaragoza Ramírez. 1995