



*Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Buenos Aires*



SUBSIDIOS EN EL TRANSPORTE DEL AMBA: FINANCIAMIENTO SOSTENIBLE Y EQUITATIVO

Alberto Müller

IIE-CESPA-FCE-UBA

Nota Breve N°53

10/12/2019

Los subsidios al transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) representan hoy día cerca de 1.800 millones de dólares. Representan cerca del 2% del gasto del sector público nacional, a la vez que son un importante complemento del ingreso de los hogares; cada pasaje en ferrocarril o colectivo en promedio recibe un subsidio hoy día de \$ 32; esto es virtualmente el doble de la tarifa. El usuario entonces está pagando menos de 1/3 del costo del servicio.

Antes de la crisis de 2002, el pasajero del transporte automotor no recibía subsidio alguno. La tarifa era entonces sustancialmente más elevada: el pasaje típico de colectivo de aquel entonces podría valuarse hoy día en \$ 60. El usuario ferroviario en cambio sí recibía subsidio; en parte, por ser la tarifa más baja que la del colectivo. Pero en términos relativos, la tarifa ferroviaria cubría una mayor porción de los costos, siempre antes de 2002.

La aparición del subsidio se debe imputar entonces a una menor tarifa. La razón por así decirlo “coyuntural” que llevó a postergar ajustes tarifarios luego de 2002 fue esencialmente política y distributiva: se trataba de mantener la paz social, luego del derrumbe de la Convertibilidad. Las tarifas de transporte constituyen un tema altamente sensible; de hecho, el disparador de las grandes movilizaciones populares ocurridas en Santiago de Chile fue un ajuste tarifario en el ferrocarril metropolitano. El proceso de gradual recuperación que se venía produciendo fue por otro lado contrarrestado por la implementación de tarifas combinadas (la llamada “Red SUBE”), a partir de 2018, una medida atendible y correcta en términos técnicos, pero que acarrea renovados compromisos fiscales.

Dado que el subsidio respondió a motivaciones distributivas, se le han dirigido críticas; en particular, se señala que beneficia a usuarios de ingresos medios o altos, que no lo requieren. Esto ha sido compensado en parte por la aplicación de tarifas diferenciales, orientadas a beneficiarios de planes sociales y de la Asignación Universal por Hijo. Pero es cierto que los sectores medios y altos también son beneficiarios.

Ahora bien, hay un segundo aspecto del subsidio que no ha sido puesto en evidencia en los debates: la baja de las tarifas que se produce le brinda más competitividad al transporte público, frente al automóvil. Éste es un tema crítico en el caso del AMBA, donde los viajes por este modo han crecido aceleradamente en las últimas décadas (se estima que se han triplicado, desde mediados de la década de 1970); el transporte colectivo en cambio se ha estancado. Esto ha dado lugar a un creciente congestión y contaminación ambiental.

El subsidio al transporte público es así una forma de compensar esta suerte de no pago del costo ambiental y de congestión que ocasiona el usuario del automóvil. De hecho, la práctica de subsidiar a los modos colectivos impera en buena parte de las metrópolis de desarrollo alto.

El AMBA ejemplifica la importancia de este punto. A lo largo de la década de 1990, la tarifa del colectivo virtualmente se duplicó, en un contexto de estabilidad de precios. Como consecuencia, el tráfico del ómnibus urbano cayó cerca de 35%. En la década siguiente, cuando la tarifa se retrajo gracias al subsidio, hubo una recuperación de tráficos de más de 20%. La tarifa es entonces una herramienta eficaz para direccionar los tráficos. O sea: si se retira o se reduce fuertemente el subsidio, y se incrementan correlativamente las tarifas, podremos esperar un aumento significativo en el uso del automóvil, en desmedro del transporte colectivo.

Hay entonces tanto razones distributivas como de conveniencia económica para mantener un determinado nivel de subsidio. Lo interesante es que no debemos alarmarnos si el subsidio alcanza también a sectores de ingresos medios y altos; ellos no lo requieren estrictamente en función de sus ingresos, pero el subsidio reduce su propensión al uso del automóvil.

Hay un aspecto que ha sido reiteradamente criticado de los subsidios: el origen regional de su financiamiento. Se ha sostenido que el conjunto del país (y en consecuencia , el interior) financian erogaciones que benefician exclusivamente a los habitantes del AMBA. Hay aquí, efectivamente, una cuestión distributiva territorial que debe atenderse. Esto es, podemos sostener que los subsidios son una herramienta válida; pero debe asegurarse que no signifiquen una transferencia indebida de recursos entre regiones; sobre todo, porque el AMBA es una región relativamente rica.

Cabe una primera salvedad, sin embargo. Una parte no menor de la tributación que financia los subsidios proviene de la propia AMBA. Según una estimación preliminar, basada en datos ya antiguos (http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2015/11/cespa15_1.pdf) cerca de 1/3 de lo recaudado por el gobierno nacional es pagado por los habitantes de la propia AMBA. En consecuencia, solo 2/3 del subsidio sería financiado por el resto del país (sin ingresar ahora en aspectos más complejos referidos a esta temática).

Sería entonces deseable que esa parte del subsidio – en principio, cerca de 1.200 millones de dólares – fuera financiada por impuestos originados en el AMBA. Al respecto, desarrollamos una propuesta. Ella consiste en identificar fuentes de financiamiento provenientes de la propia región, que detallamos a continuación:

- Una sobretasa de 15% sobre los peajes pagados en las autopistas urbanas del AMBA, de jurisdicción tanto nacional como de la CABA y la Provincia de Buenos Aires. El aporte esperado cubriría el 5% de los recursos necesarios.
- Un impuesto diferencial sobre los combustibles expendidos en el AMBA, que equivale en forma aproximada a un ajuste del precio final de éstos de 7%. El aumento debería ser decreciente, a medida que se trate de combustible vendido en zonas más alejadas del centro urbano, hasta llegar a un valor nulo en el límite del AMBA (40-50 km desde el centro). Aportaría un 24% de los recursos.
- Un impuesto sobre la tierra urbana (no sobre las construcciones) equivalente al 0.3% anual del valor de las propiedades residenciales. Brindaría el 71% de los recursos demandados.

Esta fórmula de financiamiento es relativamente sencilla, y puede ser considerada como de razonable equidad; eventualmente, podrían ajustarse moderadamente las tarifas, y así reducir el requerimiento de recaudación fiscal adicional. Implica un des-incentivo al uso del automóvil, por el incremento del precio del combustible y del valor del peaje; el impuesto a la tierra urbana recaería más fuertemente sobre los sectores de ingresos medios y altos, hoy día relativamente subtributados en este rubro.