

# FOCUS

## POSICIÓN OFICIAL DE LA UITP

### ***La financiación de la explotación del transporte público***

*La financiación del transporte público puede dividirse en dos amplios apartados principales: por una parte está la financiación de la infraestructura y, por otra, la financiación de la explotación. Este documento se centra principalmente en la financiación de la explotación del transporte público.*

#### **Introducción**

La financiación de la explotación del transporte público se basa, en general, en una combinación de :

- la venta de billetes;
- otros ingresos comerciales (publicidad, arrendamiento de bienes inmuebles, etc.);
- compensaciones específicas por billetes a precio reducido y obligaciones sociales/regionales; y
- cualquier otro tipo de remuneración solicitada a los organismos públicos para poder alcanzar los niveles de servicio exigidos.

En general, no puede cubrirse totalmente la financiación de la actividad del transporte público (y todavía menos la inversión) con los ingresos obtenidos mediante la venta de billetes. El gasto en transporte público que cubren los billetes puede variar mucho dependiendo de las distintas situaciones. Lo mismo puede decirse de los gastos que se cargan a las empresas operadoras, que dependen, por ejemplo, de que el operador sea o no propietario de la infraestructura, de cómo se afronte la depreciación, de la asignación de los costes financieros, de si se cobra o no por el uso de los bienes, como en el caso de las estaciones de autobuses... Por ello, son muchas las diferencias que pueden darse en las necesidades y en la forma de financiación pública.

El hecho de que sea necesario obtener ayuda financiera externa para cubrir el vacío existente entre los ingresos por la venta de billetes y los gastos de explotación no significa exactamente que la compañía no sea eficaz o viable, simplemente refleja que los niveles de servicio y las tarifas se han establecido teniendo en cuenta una política con objetivos específicos. Por tanto, la financiación que ofrecen al transporte público los gobiernos, las autoridades locales y otros organismos, incluido el sector privado, está motivada por aspectos económicos, sociales, medioambientales y de transporte. El objetivo de este documento temático consiste en subrayar las diferentes formas de financiación externa que puede haber, contemplar las medidas necesarias para garantizar el máximo provecho de dicha financiación y hacer recomendaciones para la política de financiación futura.

Esta es una posición oficial de la UITP, la Unión Internacional de Transportes Públicos. La UITP reúne más de 2400 miembros originarios de 80 países a nivel mundial y representa los intereses de los principales actores del sector del transporte público. Los miembros de la UITP son autoridades del transporte público, operadores, tanto públicos como privados, en todos los aspectos del transporte público, y la industria. La UITP centra su trabajo en los aspectos económico, técnico, de organización y de gestión del transporte de pasajeros, así como en el desarrollo de políticas destinadas a la movilidad y al transporte público a nivel mundial.

## ***Motivos para la financiación suplementaria de la explotación***

El apoyo operativo podría estructurarse para conseguir unos niveles superiores de servicio o servicios adicionales específicos (servicios nocturnos, servicios para personas con minusvalías, servicios rurales, etc.) y/o para reducir las tarifas más de lo que sería posible de otra manera.

Dichas medidas deberían ir encaminadas a:

- (a) compensar el equilibrio competitivo entre el transporte público y el vehículo privado (el uso libre del sistema vial, los costes externos, etc.) en favor de la demanda del primero y en detrimento del vehículo privado;
- (b) facilitar el acceso a los servicios básicos (compras, educación, sanidad, etc.) a quienes no disponen de automóvil. Esto incluye los bonos de transporte gratuitos o con descuento para grupos específicos, como los ancianos, las personas con minusvalías físicas o con dificultades de aprendizaje y los niños.

## ***Fuentes de financiación alternativas***

Las alternativas posibles a la financiación directa por parte de los usuarios podrían subdividirse en tres apartados principales:

- Quien contamina, paga: los que causan un problema tienen que ofrecer una compensación por el coste que le imponen a la comunidad. La compensación que se pague podría utilizarse entonces para financiar formas de transporte alternativas y menos contaminantes, como, por ejemplo, utilizar los ingresos procedentes del impuesto especial alemán sobre el consumo de productos petrolíferos ("Mineralölsteuer") para financiar el transporte público, o como los ecoimpuestos por el uso y la posesión de vehículos y las tasas de aparcamiento (si se utilizan para financiar el transporte público).
- Los beneficiarios pagan: los que se ven beneficiados por un servicio contribuyen a pagar sus costes. Por ejemplo, los empresarios y minoristas se ven beneficiados por los servicios de transporte público que les permiten acceder a mercados laborales y mercados minoristas más amplios respectivamente. El impuesto francés de transporte ("Versement Transport") se aplica a las empresas que tienen más de nueve empleados, las cuales han de contribuir a los costes de inversión y explotación del transporte público (además, en la zona de París, también reembolsan a sus empleados la mitad del precio pagado por los abonos temporales de transporte público). En Hong Kong, la construcción de la nueva infraestructura del metro se financia parcialmente con el alquiler y la venta de las propiedades que se erigen junto a las estaciones del metro.
- El público general paga: a través de los impuestos nacionales y locales, tanto si son como si no son usuarios del transporte público. Ésta suele ser la principal fuente de financiación externa.

Dentro de estos mecanismos generales, pueden identificarse varias fuentes de financiación posibles. Los gobiernos centrales, regionales y locales pueden participar en la financiación del transporte público. Todos los países tienden a tener sus propias subvenciones y fondos específicos.

En la práctica, la financiación del transporte público puede ser una combinación de varios mecanismos. Asimismo, puede que sólo sea posible "aprovechar" las ventajas que aporta a terceros mediante medidas fiscales (como la del "Versement Transport"). Los proyectos de tarificación vial podrían incluir tanto elementos del principio de "Quien contamina, paga" como de "Los beneficiarios pagan". Los vehículos que provocan problemas de congestión pagan un impuesto por usar las carreteras. Ellos también se ven beneficiados por el hecho de que las carreteras se encuentren menos congestionadas. Los ingresos procedentes de la tarificación vial podrían ir ofreciendo una fuente de ingresos creciente para la financiación del transporte. También ofrecen la ventaja de "animar" a utilizar más el transporte público, con el consiguiente aumento de ingresos por la venta de billetes.

Ya no es frecuente el uso explícito de la subvención cruzada procedente de otros sectores para respaldar el transporte público (sólo sigue siendo común en Alemania). Ésta procede principalmente de la transferencia interna de los beneficios obtenidos en otros



servicios públicos, como el eléctrico, de gas y agua, en lugares en los que hay un sólo organismo de Servicios Públicos Urbanos (Stadwerke) encargado de administrar estos servicios, además del transporte público. Sin embargo, sí que es frecuente la subvención cruzada dentro de las redes de transporte público. De hecho, podría ser fundamental incluso para poder mantener una red integrada. Los ingresos contributivos y las subvenciones cruzadas 'comerciales' son componentes esenciales de la red de transporte público, así como del funcionamiento de muchas industrias importantes. Los operadores de transporte público deberían poder mantener dichas actividades.

Los operadores de transporte público también deberían poder beneficiarse de las actividades rentables adicionales, como el transporte turístico, la publicidad, los bienes inmuebles, etc. En Taipei, el 10% de los ingresos de la Taipei Rapid Transit Corporation proceden de las actividades comerciales adicionales.

Entre las contribuciones de las empresas, se pueden incluir el "Versement Transport" (ver más arriba), ayuda a los empleados para la compra de los abonos temporales (en Francia, Bélgica y en otros lugares) y el desarrollo de planes de turismo sostenible, por el que las compañías también patrocinan aspectos como el de la mejora de los servicios, las campañas publicitarias y un mayor acceso al transporte público.

Lo más probable es que la ayuda financiera del sector privado destinada a la explotación del transporte público se consiga a cambio de alguna contraprestación específica, como, por ejemplo, patrocinando las paradas o los servicios, o consiguiendo que un servicio se extienda hasta la propia empresa o el establecimiento de un minorista.

Las asociaciones público-privadas, en las que se comparten los riesgos de construcción y/o de explotación entre las autoridades públicas y el sector privado, están convirtiéndose en muchos países en una forma aceptada de compartir los riesgos comerciales del transporte público y de obtener el capital necesario para los proyectos. Sin embargo, estos acuerdos necesitan una fuente de financiación para la deuda a la que tiene que hacer frente el sector privado, normalmente a través de un canon anual de servicio, cuya cuantía se verá determinada por la evaluación del riesgo y el coste de la inversión de la empresa privada. Estas operaciones sólo serán beneficiosas si los costes adicionales en los que incurre el sector privado se ven compensados por el ahorro en los costes de construcción, el aumento del rendimiento o la mejora de la productividad, por ejemplo.

En términos generales, tiene muchas ventajas contar con fuentes de ingresos que no estén sujetas a grandes variaciones dependientes de la situación política o de los presupuestos nacionales (como los impuestos específicos).

## ***Maximización del valor de la financiación externa***

Una de las preocupaciones principales de las autoridades y los operadores es garantizar el máximo aprovechamiento de cualquier tipo de financiación externa.

Hay que crear estructuras claras y bien definidas para dar y recibir ayuda financiera.

Los principios básicos más importantes son:

- Cuando se incurra en gastos por razones políticas, como ofrecer unos niveles de servicio superiores o tarifas inferiores que únicamente podrían justificarse por motivos comerciales, los responsables de ello deben asumir la responsabilidad de su pago.
- Por tanto, los llamados "subsidijs" deberían calcularse y considerarse como pagos por los servicios prestados y el operador debería ser remunerado por todos los gastos y riesgos que supone responder a los objetivos de la política establecida y que no pueden cubrirse con los ingresos procedentes de la venta de billetes. Aquí debería incluirse la remuneración necesaria para incentivar al proveedor de servicios y facilitar la inversión adecuada.
- Los niveles de financiación deben acordarse de antemano entre las autoridades y los operadores. Esto es preferible a las situaciones en las que se producen déficits de forma imprevista y no planificada, resultando a veces irrecuperables.
- Firma de contratos de servicio que definan claramente las responsabilidades de cada una de las partes. En ellos debería tenerse en cuenta la inflación y habría que especificar que los operadores podrían recibir compensación por el aumento justificado de aquellos precios que no puedan perverse de manera razonable (como los



costes salariales o el precio del combustible) o por cualquier aumento de costes no predecible sobre el que el operador no pueda influir mínimamente. Esto ayudaría a evitar el déficit, el aumento imprevisto de tarifas o el empeoramiento de la calidad del servicio.

- Dichos contratos deberían incluir incentivos financieros en forma de sistemas de gratificación/penalización que animen a aumentar el número de pasajeros y a mejorar la calidad de los servicios ofrecidos. De este modo, se fomenta que los operadores ofrezcan el mejor servicio al menor coste posible y que las autoridades garanticen mejores condiciones para la explotación del transporte público.
- Hay que comprender con claridad dónde se originan los beneficios y donde se producen las pérdidas, aunque la distinción entre los servicios rentables y los que sufren pérdidas no debería ir en detrimento de la política o de los objetivos comerciales.
- Deberían tomarse medidas para demostrar con claridad que la autoridad obtiene beneficios a cambio de las inversiones. Aquí deberían incluirse evaluaciones comparativas, licitaciones o subcontrataciones.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La UITP no recomienda una relación específica en la que se detallen las ayudas financieras. Sin embargo, sí que quiere llamar la atención sobre el hecho de que, en la mayoría de los casos, el transporte público requiere financiación externa para poder ofrecer un nivel de servicio y de calidad adecuado a un precio asequible. Son dos los motivos principales que lo justifican:

- animar a que disminuya el uso del vehículo privado en favor del transporte público, aliviando así la congestión y los daños medioambientales provocados por el automóvil;
- contribuir a la no exclusión de la vida económica y social normal de quienes no tienen acceso a un automóvil.

Para que el transporte público pueda alcanzar todo su potencial de facilitar el desplazamiento, mejorar el medioambiente urbano y evitar la exclusión social, la UITP hace las siguientes recomendaciones:

- En la mayoría de los casos, la necesidad de financiación pública debería estar claramente reconocida. Por esa razón, el transporte público no debería considerarse como una actividad ineficaz.
- En los objetivos fijados para los proveedores del transporte público, debería reconocerse todo el potencial de este tipo de transporte a la hora de favorecer la movilidad, el funcionamiento de las economías urbanas, el medioambiente urbano y la lucha contra la exclusión social.
- El transporte público debería financiarse para que puedan alcanzarse estos objetivos. La financiación no es en realidad un subsidio, sino un pago por los servicios prestados a la comunidad.
- El pago debería ser suficiente como para cubrir todos los gastos superiores que suponga el suministro de dichos servicios y que no puedan financiarse con la venta de billetes. También debería incluir la remuneración necesaria para incentivar al proveedor de servicios y facilitar la inversión adecuada.
- Habría que tener en cuenta toda la variedad de fuentes de financiación posibles.
- Deberían recomendarse especialmente las fuentes de financiación que disuadan del uso del vehículo privado, como las tasas por congestión.
- Como ayuda a los gastos de explotación, también habría que favorecer los impuestos específicos, como el "Versement Transport", debido a su estabilidad relativa.
- Habría que tomar medidas para garantizar que el dinero obtenido mediante financiación externa produzca el máximo valor posible. Entre éstas se incluyen:
  - contractualización/formalización de las relaciones entre los operadores y las autoridades;
  - disposiciones que incentiven a los operadores y que permitan ajustar los contratos para adaptarlos a los cambios que se produzcan en los costes que el operador no pueda controlar;
  - medidas (como las evaluaciones comparativas) que demuestren que el dinero invertido está dando sus frutos.

Este documento temático de la UITP ha sido preparado por la Comisión general para la economía del transporte.