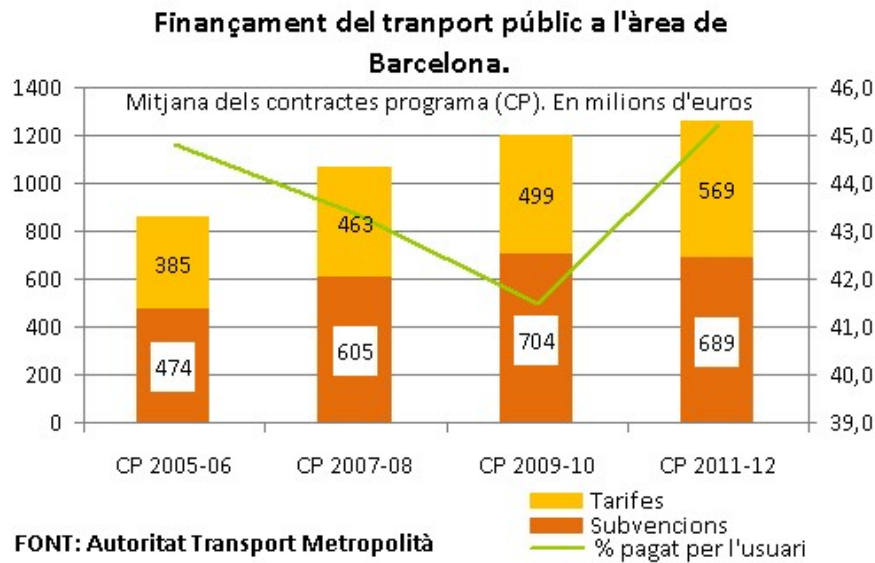


## **Finançant el transport públic: alternatives a la dualitat contribuent-usuari**

**El mes passat en aquesta mateixa Mobinews un article de fons ens posava de manifest la notable caiguda de l'ús del transport públic a Espanya, en particular a les dues grans ciutats, Barcelona i Madrid. Segons xifres de l'Institut Nacional d'Estadística, l'any 2013 el nombre de viatgers amb transport públic havia caigut un 2%, elevant el descens acumulat des de començaments de la crisi fins al 10%.**

Les causes que s'apuntaven per justificar aquest descens eren diverses. Amb tota certesa, però, la crisi econòmica en si explicava bona part de la davallada del nombre de passatgers per la caiguda de la mobilitat ocupacional derivada de la destrucció de llocs de treball. També, però, altres factors com les fortes alces del preu del transport públic semblaven haver coadjuvat a aquest retrocés. En efecte, una mostra de preus de diferents ciutats espanyoles posava de manifest com els darrers tres anys l'augment mitjà de les tarifes havia estat d'un 30%, la qual cosa podia haver actuat d'element dissuasiu de la utilització del transport públic en alguns casos.

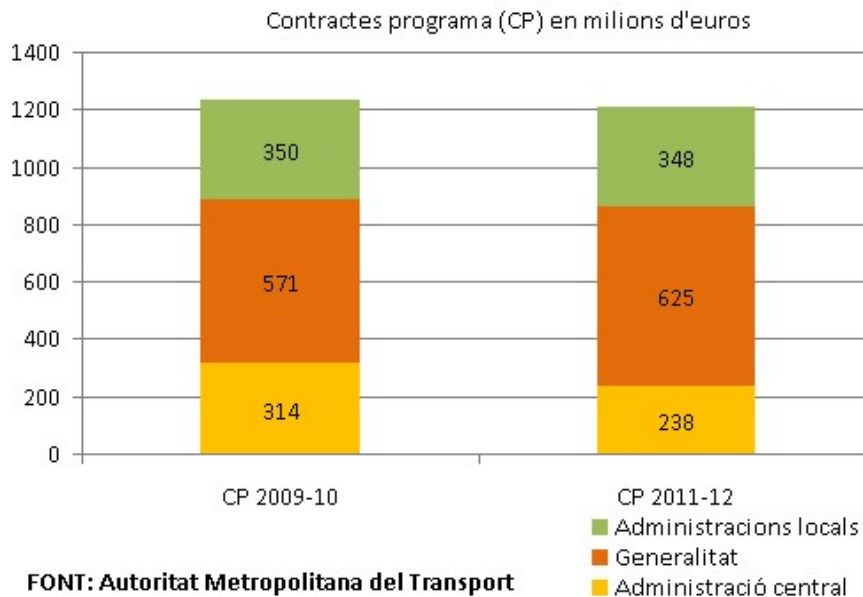
Aquest augment de tarifes tan important és, però, el reflex d'una situació complexa. A Espanya, el preu pagat per l'usuari no cobreix ni de bon tros el cost total del transport i el model de finançament es basa, en termes generals, en la distribució de la càrrega del cost entre l'usuari que paga per l'ús segons el sistema tarifari i el contribuent que finança la resta a través de subvencions amb càrrec als pressupostos generals dels diferents nivells d'administració. Aquest model, que ha funcionat regularment els darrers anys, està mostrant símptomes d'esgotament sobretot perquè el fort deteriorament dels comptes públics amb la crisi ha suposat, en general, retallades notables de les aportacions d'algunes administracions al finançament del sistema. D'altra banda, la necessitat de mantenir l'equilibri financer ha repercutit normalment sobre la butxaca d'un usuari amb poca predisposició a assumir cotes creixents del cost del servei.



Les xifres del finançament del sistema de transport públic a l'àrea de Barcelona constitueixen un bon exemple del que succeeix a una escala més general. Segons xifres de l'Autoritat Metropolitana del Transport, es constaten ambdós fenòmens. D'una banda, creix la proporció del cost que ha de satisfer l'usuari; d'altra, cauen les aportacions conjuntes de les diferents administracions.

Així, i de mitjana dels darrers quatre contractes programa, els ingressos per tarifa han arribat a situar-se en el 45,1% del cost del servei, augmentant sensiblement respecte els dos contractes programa anteriors, i d'altra banda les aportacions directes de les administracions al sistema han caigut lleugerament en el Contracte Programa 2011-12 respecte l'anterior a causa, sobretot, de les menors subvencions procedents l'Administració General de l'Estat, que van retrocedir en un 24,2% en els períodes de referència.

### Aportacions públiques al sistema de transport a l'àrea de Barcelona.



Els fets, doncs, són clars. Cal trobar l'equilibri financer per al sistema de transport públic sense dependre exclusivament d'una estratègia de carregar una proporció creixent del cost a l'usuari. Les alternatives existeixen i així s'apliquen a diferents entorns urbans als cinc continents. A continuació farem un repàs d'alguna d'aquestes variants.

#### El finançament del transport públic a diferents ciutats del món

El Fòrum Internacional del Transport (ITF), organisme intergovernamental vinculat a l'OCDE, ha publicat recentment un estudi sobre el finançament del transport públic en algunes ciutats del món volent posar de manifest les diferents alternatives que s'han adoptat per donar viabilitat als seus sistemes de transport públic. El conjunt d'àrees urbanes estudiat és molt divers però sempre s'aborda la qüestió en grans aglomeracions urbanes. Beijing, Shenzhen, Tòquio i Seül al continent asiàtic; Portland i Chicago als Estats Units; i Londres, París, Oslo i Madrid a Europa, són els models que aquest informe ha volgut repassar. Les conclusions, tot i que molt generals, poden aportar alguna idea de com millorar el sistema de finançament del transport públic per fer-lo més eficient i equitatiu.

D'entrada, cada ciutat presenta unes característiques pròpies que la fan singular respecte la resta. L'estructura urbana, el grau de desenvolupament econòmic, la cultura de la mobilitat quant a la utilització del transport públic o privat, el repartiment modal i fins i tot el model de gestió són elements que tenen particularitats a cadascuna de les ciutats analitzades. No és un tòpic sinó un fet la poca importància relativa del transport públic a les ciutats americanes o la forta dependència del ciutadà japonès del transport col·lectiu. De la mateixa manera, els sistemes de gestió varien també notablement des de models amb predomini del sector públic fins a ciutats on el protagonisme correspon al sector privat.

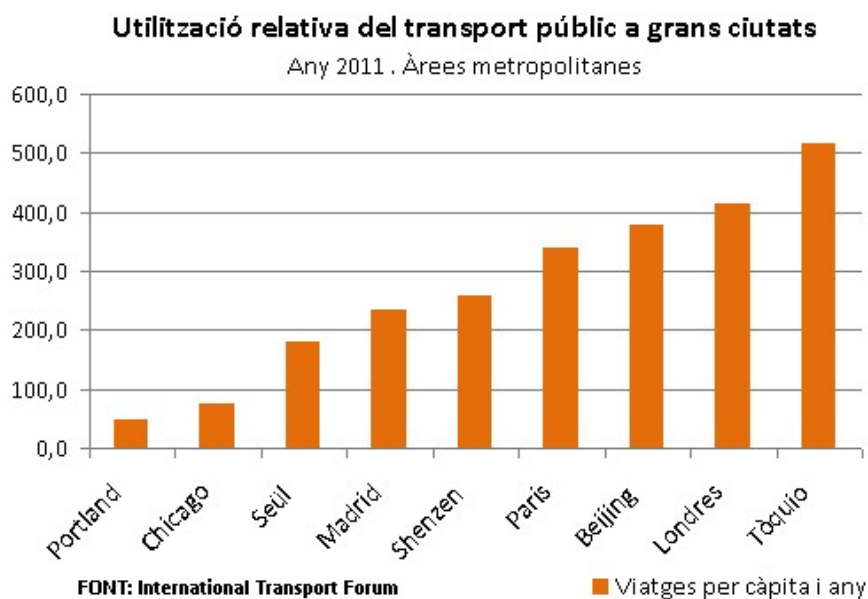
TRANSPORT PÚBLIC A GRANS ÀREES URBANES DEL MÓN						
	Població	PIB regional	Quilòmetres xarxa		Milions de viatges	
			Tren i metro	Autobús	Tren	Bus
Beijing	20.180	262.892	519	19.547	2.462	5.150
Chicago	8.608	452.241	970	9.156	342	298
Londres (*)	11.112	557.912	1.258	700	2.260	2.340
Madrid (*)	6.400	234.026	707	691	836	658
París	11.867	573.406	1.769	24.661	2.691	1.332
Portland	2.218	98.531	119	1.340	41	65
Seül	22.326	564.449	327	13.096	2.349	1.677
Shenzen	10.470	186.000	178	18.530	460	2.240
Tòquio	30.277	1.261.362	2.426	15.376	13.997	1.592
NOTA: Les dades de bus corresponen a nombre de línies, no de quilòmetres						
FONT: International Transport Forum						

En qualsevol cas, el que sí que constitueix un repte comú és l'assoliment de l'equilibri econòmic en la gestió del sistema, equilibri que segons les diverses experiències internacionals no s'assoleix únicament repartint càrregues entre contribuent i usuari, sinó també amb altres instruments que afecten a tercers que es beneficien indirectament de l'existència i el funcionament de la xarxa de transport públic.

Així, un cas paradigmàtic és el de la ciutat de Tòquio. D'entrada és una àrea metropolitana on l'ús del transport públic és el més elevat de totes les ciutats considerades. De mitjana un ciutadà fa més de 500 viatges a l'any en un o altre mitjà de transport públic, la qual cosa, atesa la densitat de població, garanteix un nivell de demanda molt elevat. Aquest elevat nivell de demanda ha permès donar vida a un sistema de gestió del transport mixt on sector públic i privat competeixen en la provisió

del servei i en el qual, segons l'ITF, les subvencions públiques no hi juguen cap paper si no és per donar suport a grans operacions d'inversió o bé al finançament de certes obres realitzades per eliminar barreres a la mobilitat. De fet, el sistema de transport presenta beneficis en la seva activitat i no depèn de les subvencions.

Per tant, doncs, el sistema japonès, almenys a l'àrea de Tòquio, no té cost per al contribuent. Això no significa, però, que el cost del sistema es recuperi exclusivament a partir del sistema tarifari i per tant pel servei de transport pagat per l'usuari. En efecte, l'ITF estima que només al voltant del 30% dels ingressos del sistema de transport provenen de les tarifes, i la resta correspon a l'explotació d'actius de naturalesa diversa associats a la mobilitat, fonamentalment ingressos per comerç, hostaleria i serveis de naturalesa molt diversa prestats no només dins les instal·lacions del sistema de transport, sinó també al voltant de les estacions, on els darrers anys s'ha observat un augment molt important dels interessos comercials i de propietat immobiliària dels operadors del transport públic.



Més enllà del cas de Tòquio, singular per excel·lència, existeixen també models on el repartiment de la càrrega del cost del transport públic no recau únicament en l'usuari o el contribuent, sinó que hi ha un tercer actor que, segons els casos, té un paper més o menys rellevant. Es tracta del beneficiari indirecte del transport públic. Els casos més significatius són els de Chicago, Londres, Oslo, París i Portland.

Així, en el cas de Chicago, el finançament del transport públic prové no només dels ingressos directes del servei o de les subvencions de les administracions, sinó també d'unes aportacions finalistes que surten d'una taxa incremental sobre dues figures impositives, concretament l'impost regional sobre les vendes minoristes i, d'altra banda, un recàrrec sobre els impostos que afecten determinades transaccions immobiliàries en algunes zones determinades. D'alguna manera, doncs, el sistema de finançament té en compte els beneficis que el transport públic reporta a l'activitat econòmica i comercial i també als efectes que, en determinades extensions de línies, poden produir-se sobre la propietat immobiliària.

D'aquesta manera, en el cas del Gran Chicago el 34,3% dels ingressos dels sistema provenen directament dels bitllets de transport i al voltant d'un 4% d'ingressos diversos generats per les tres operadores de transport de la regió. La resta són recursos provinents de les diferents administracions, tenint en compte que una bona part d'aquests ingressos deriven de la recaptació de les figures impositives mencionades prèviament. La major part del finançament públic prové de les administracions locals i de l'estat d'Illinois i la resta, de l'administració federal (un 9% del total). En qualsevol cas, dins el finançament de l'administració local i de l'estat cal tenir en compte que una part dels recursos prové de l'afectació dels impostos esmentats.

En el cas de Londres, i més enllà del finançament aportat per les tarifes de l'usuari i pel contribuent a base d'aportacions principalment del govern central, cal esmentar especialment el finançament a través dels recursos amb què contribueixen, d'una banda, la taxa de congestió urbana i d'altra, l'afectació d'una part dels recursos provinents d'un impost sobre les empreses que operen al territori. Lògicament aquest esquema incorpora el beneficiari com a finançador en la mesura que, d'una banda, qui acaba pagant el transport públic és l'automobilista privat que gaudeix d'unes millors condicions de mobilitat gràcies al transport públic ( i també, lògicament, gràcies a la menor congestió derivada del peatge urbà). D'altra banda, l'afectació de part de l'impost sobre les empreses reconeix, de fet, el benefici indirecte que aquestes obtenen d'un accés fàcil al centre de treball per part dels seus treballadors.

En el cas d'Oslo, més de la tercera part del finançament del cost del transport prové, com en el cas de Londres, d'una part de la recaptació obtinguda amb la taxa de congestió que paguen els vehicles privats per accedir a la ciutat (Oslopakke). De fet, al

voltant del 60% de la recaptació per aquesta taxa de congestió està dedicada al finançament del transport públic. L'any 2011, l'import provinent d'aquesta via va ascendir a 372 milions d'euros, xifra pràcticament equivalent a la recaptació per tiquets (380 milions) i clarament superior a les aportacions de les autoritats locals, únicament 236 milions.

En el cas de París, el finançament s'estableix també sobre la base de compartir esforços entre usuari, contribuent i beneficiari. Així, segons les dades de l'ITF, el 40% dels ingressos del sistema de transport públic a la regió de París prové del pagament per l'usuari; l'altre 40% de l'afectació de part de la recaptació d'un impost sobre les empreses, la base del qual és la massa salarial pagada als treballadors. Finalment, el 20% restant prové de les aportacions directes de diferents administracions, algunes especialment delimitades, com ajuts específics a col·lectius determinats, com per exemple, el de persones vulnerables o el de línies especialment deficitàries.

Finalment, el cas de Portland mostra també la importància relativa de les empreses en el finançament del transport públic en base a una contribució propera al set per mil de la massa salarial bruta dels treballadors de les empreses de la regió. Aquesta aportació és decisiva en el finançament del sistema en la mesura que els ingressos per tiquets només cobreixen el 25% de les despeses operatives i el finançament públic directe, poc més del 14% del cost total.

En definitiva, doncs, finançar el transport públic no és només fixar el grau de cobertura dels costos amb recursos provinents del contribuent, sinó també, a la vista de les experiències internacionals, el recurs a altres mitjans financers aportats pels beneficiaris externs del servei de transport. De la mateixa manera que el transport presenta externalitats negatives, també en té de positives, sobretot en la mesura que fa més senzilla la mobilitat, afavorint l'accés dels ciutadans als nuclis més densos de les ciutats on té lloc una part important de l'activitat econòmica i comercial. I en aquest sentit, té tota la lògica que el beneficiari d'aquestes externalitats contribueixi al factor multiplicador del seu èxit.

El segle XXI és el segle de les ciutats en la mesura que la població s'anirà concentrant als entorns urbans a la recerca d'un millor i més directe accés a les idees, les

persones i les oportunitats personals, tant de tipus laboral com d'altra naturalesa. El paper del transport públic és crucial per garantir el bon funcionament de les estructures urbanes, però la demanda creixent per la concentració poblacional també repercutirà sobre els costos, de manera que crear un sistema equilibrat financerament serà un dels reptes claus del futur.

Investigar models financers més enllà de la dualitat usuari-contribuent sembla una tasca prioritària a emprendre al moment actual. No d'altra manera podran superar-se els obstacles que sorgeixen d'un panorama de les finances públiques poc consistent o de la cada dia major resistència a pagar per part de l'usuari del servei. En qualsevol cas, qualsevol via de progrés en aquest àmbit haurà de tenir com a condició prèvia necessària la garantia de minimització de costos de prestació del servei per part dels operadors, fet que no resulta, normalment, una dada del sistema.