

El subte del Gobierno Porteño: un análisis de la tarifa necesaria

Este documento tiene por objetivo realizar un aporte sincero y transparente a fin de abordar dos interrogantes básicos: cuál es el costo de prestar el servicio; y si es necesario o no aumentar la tarifa al usuario. A partir de diferentes ejercicios de simulación a fin de determinar los resultados en los distintos escenarios, mostraremos cómo y de qué manera en cada esquema elegido las cuentas del Subterráneo de Buenos Aires se encuentran saldadas, y resulta innecesario e incluso perjudicial un nuevo aumento en la tarifa.

Por Rafael Gentili y Hernán González.

Enero 2013



RAFAEL GENTILI
Diputado Porteño

Hechos que llevaron al conflicto en el subterráneo y desembocaron en la actual coyuntura

La política de subsidios del Estado Nacional destinada a reducir las tarifas de los servicios públicos comenzó a ver sus límites en 2011. El aumento de la inflación produjo un importante incremento en los costos de las diferentes compañías prestadoras de servicios, y esto acrecentó la demanda de aportes estatales en forma de compensaciones para mantener las tarifas estables. Sin lugar a dudas, dicho esquema era sostenible únicamente en un contexto de importante crecimiento real de la recaudación impositiva por cuanto el peso de los subsidios fue generando un agujero fiscal cada vez más difícil de mantener.

En este contexto, y ante la imposibilidad de mantener la inflación en niveles menores a dos dígitos, el Estado Nacional llevó adelante diferentes medidas tendientes a reducir el peso de los subsidios en el Presupuesto Nacional. La transferencia del subterráneo de Buenos Aires a la órbita local actuó principalmente como un mecanismo para recortar gastos.

En dicho contexto, firmó con el GCBA un Acta acuerdo mediante la cual se transfería el servicio de subterráneos al ámbito local. Esta acta estableció, entre otros aspectos, que la Nación se comprometía a poner la mitad de los subsidios necesarios para mantener la tarifa en \$1,10 en 2012, y que cesaría los aportes a partir de 2013. Según estimaciones del Gobierno Nacional, el requerimiento de fondos por parte de Metrovías SA –empresa operadora del subte– ascendía en 2012 a \$720 millones.

En este marco, el GCBA optó por ejercer la potestad tarifaria y cubrir los \$360 millones que le correspondían a través de un aumento del costo del pasaje. En consecuencia, la tarifa se incrementó un 127% y pasó a \$2,50.

Entonces, ¿qué es lo que ocurrió? En el Cuadro 1 se exhiben la cantidad de pasajes pagos¹ en 2011 y 2012.

¹ Se utiliza la expresión de pasajes pagos y no de cantidad de pasajeros dado que cada usuario del servicio probablemente realice un viaje de ida y otro de regreso al lugar de destino. Esto implica que, por ejemplo, 100 pasajes pagos serían equivalente a 50 usuarios (considerando una tasa de generación de viajes per cápita de 2).

Cuadro 1. Pasajes pagos 2011 vs 2012 (en millones)²

	Ene	Feb	Mar	Abril	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic	Total Ene-Ago	Total
2011	20,3	21,1	24,1	25,6	27,6	27,5	26,8	28,5	29,1	27,9	27,7	24,5	201,5	310,7
2012	16,9	16,4	21,9	18,5	21,1	21,9	22,3	24,3	23,3	22,3	22,2	19,6	163,2	250,6
Diferencia	3,4	4,7	2,3	7,1	6,5	5,6	4,5	4,3	5,8	5,6	5,5	4,9	38,2	60,1

Fuente: CNRT - Los datos comprendidos entre los meses de septiembre a diciembre de 2012 son estimados.

Los datos disponibles hasta agosto muestran un descenso promedio del 23% de los pasajes pagos. Pese a ello, en el mes de agosto el promedio se ve afectado por las medidas de fuerza gremial como consecuencia de una negociación paritaria anómala, debido a los conflictos por el traspaso, que implicó un cese de once días en la prestación del servicio. Si se corrigiera dicho acontecimiento, podría inferirse una caída promedio del 20% que evidencia, de todas maneras, un descenso muy significativo.

El derrumbe en el volumen de pasajeros transportados responde a una limitada visión de conjunto llevada adelante por el Ejecutivo Porteño. Si bien es parcialmente cierto que si todos los medios de transporte aumentarían su tarifa simultáneamente la cantidad de pasajeros no caería tanto, ello no ocurre cuando existe sustitución entre modos. Dado que los colectivos se presentan como un modo tanto complementario como sustituto del subterráneo, su menor costo tarifario implicó que una parte de los pasajeros optaran por el medio más económico.

Por lo tanto, a la vista de lo que ocurrido, la menor cantidad de pasajes pagos llevó a que Metrovías SA reclamara y ejerciera presión por la diferencia de fondos entre lo que se estimaba recaudar y lo que efectivamente recaudó como consecuencia de la merma de la demanda (ver Cuadro 2).

² Los cuadros en gris son datos estimados (agosto fue el último dato informado por CNRT).

Cuadro 2. Pasajeros y recaudación en millones (de pesos y personas, respectivamente)

	Tarifa	Pasajeros	Recaudación
2011	1,1	310,67	341,73
2012 (Valores hipotéticos sin caída de la cantidad de pasajeros con tarifa a \$2,5)	2,5	310,67	776,67
2012 (lo que realmente ocurrió)	2,5	250,6	641,87
Perdida por aumento tarifa		60,07	134,8

Fuente: Elaboración propia.

La situación de crisis que el Cuadro 2 presenta puso en evidencia la necesidad de que el GCBA finalmente se hiciera cargo del traspaso del subterráneo. En diciembre de 2012 se sancionó la Ley 4.472 de “Regulación y Reestructuración del Sistema de Transporte Ferroviario de Pasajeros de Superficie y Subterráneos” redactada por el PRO y consensuada y votada con el kirchnerismo porteño.

¿Cuánto tiene que costar el subte?

La Ley 4.472 determinó la creación del Fondo Subte con el objetivo de captar recursos a través de diferentes fuentes para financiar al Subterráneo de Buenos Aires. Dichos fondos serán administrados por Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) a través de un Fideicomiso, y cuenta con la posibilidad de destinar estos recursos a subsidiar la tarifa, como así también a inversiones en ampliación, renovación y mejoras. Cabe destacar que no hay una obligación explícita para destinar una parte de los fondos a subsidiar la tarifa, y existe la posibilidad de volcar la totalidad de los fondos a gastos de capital.

Para financiar dicho fondo, el proyecto del PRO dispuso un aumento compulsivo de los impuestos a los sellos, patentes y autopistas. Esta forma para obtener los recursos era solo una alternativa, el bloque Proyecto Sur había presentado otra propuesta acorde a las necesidades de financiamiento que no implicaba una suba de impuestos.

A continuación se presenta la composición del Fondo Subte impulsada por el PRO:

Concepto	Destino - Afectación Específica
Negocios Colaterales	Gasto Corriente o Gasto de Capital
Contribución Especial Ferroviaria	Gasto Corriente o Gasto de Capital
Incremento de Patentes	Gasto Corriente o Gasto de Capital
Sellos	Gasto Corriente o Gasto de Capital
Recursos Presupuestarios	Gasto de Capital
Recursos Ley 23.514	Gasto de Capital
Endeudamiento Público	Gasto de Capital

Por una parte, se estima que, por los negocios colaterales, la contribución especial ferroviaria y el incremento de patentes y sellos, el Fondo dispondrá de \$900 millones, mientras que los aportes a través del presupuesto, la Ley 23.514 y el endeudamiento público autorizado reportarán \$1.398 millones para gastos de capital, que llegaría a un valor cercano a los \$2.297 millones anuales.

En este contexto cabe preguntarse entonces cuál es el costo de prestar el servicio; y si es necesario o no aumentar la tarifa al usuario. Para dar una respuesta a estos interrogantes, realizamos ejercicios de simulación a partir de los siguientes parámetros:

- Costo de explotación (2 escenarios)
- Recuperación de la demanda perdida (4 alternativas)
- Valor de la tarifa (2 opciones)

Escenario I. Convalidación de los costos Metrovías

Las prácticas que viene llevando adelante Metrovías SA en sus 19 años de existencia propiciaron el inicio de una investigación en la Comisión Nacional de Valores, aún inconclusa. Entre ellas se destaca una amplia red de proveedores pertenecientes al mismo Grupo Roggio, el cobro a Metrovías de un canon por asesoramiento por parte de Benito Roggio Transporte y el manejo de los negocios colaterales. Esto demuestra el poder que tiene el Grupo Roggio para influir en los costos de Metrovías, sobrevaluando los mismos.

En este primer escenario de análisis se convalidarán los costos que Metrovías manifiesta que posee para prestar el servicio de subtes. Según los Estados Contable del concesionario el costo total por llevar adelante las tareas de la empresa alcanzó en 2012 valores cercanos a \$1.300 millones, entre los que se destacan como principales la erogación de los sueldos y las cargas sociales.³ En consecuencia, bajo una pauta de incremento de sueldos e insumos cercana al 22%, el costo total para el funcionamiento del subte en 2013 llegaría a valores cercanos a los \$1.586 millones.

Ahora bien, el aumento de la tarifa en enero de 2012 generó un descenso de los pasajeros cercano al 20% del total. Es decir que en 2011 el subterráneo transportó 310 millones de pasajeros, mientras que en 2012 alcanzó solo 250 millones (una merma de 60 millones anuales). El motivo de esta pérdida de pasajeros responde a que los usuarios, ante el incremento de un 127% de la tarifa, optaron por viajar en colectivo por su menor costo.

Con el ajuste del precio de los colectivos a fines de 2012, si bien sigue existiendo una brecha entre dicho medio de transporte y el subte, puede presumirse una recuperación de pasajeros por parte del subterráneo. En dicho sentido, el aumento de los pasajeros transportados en 2013 vendrá también de la mano de la inauguración de las estaciones que ya se encuentran listas y aun no han sido puestas en funcionamiento. La inauguración de las cinco estaciones previstas está estipulada para agosto de 2013. Dicho acontecimiento aportará una base de 16,5 millones de pasajes pagos a la red para el

³ Datos estimados a partir del Balance Contable Metrovías SA al 30 de septiembre de 2012.

período de agosto a diciembre de 2013. Asimismo, y como resulta evidente, también incrementará el costo operativo en aproximadamente \$1,3 millones mensuales por estación. Lo que arroja un incremento para las cinco nuevas estaciones en el período de agosto a diciembre de \$32 millones adicionales (todo ello bajo el esquema de costos de Metrovías que se asume momentáneamente como válido).

En este contexto, se estudiará qué ocurre con cuatro alternativas de recuperación de la demanda perdida en 2012 por el aumento de la tarifa, a la que se le adicionará el piso de 16,5 millones de pasajeros por apertura de las nuevas estaciones.

Cuadro 3. Escenario I

Con Tarifa \$2,5	Alternativas			
	1. Recuperación 25 % demanda perdida	2. Recuperación 50 % demanda perdida	3. Recuperación 65 % demanda perdida	4. Recuperación 85 % demanda perdida
Pasajeros Totales⁴	280	295,5	304,8	317,2
Recaudación (I)	700	738,75	762	793
Subsidios (II)	900	900	900	900
Costos Metrovías 2013 (III)	1618	1618	1618	1618
Neto (I+II)-III	-18	20,75	44	75

En el Cuadro 3 se puede observar qué pasaría ante cada alternativa de recuperación de la demanda, siempre suponiendo una tarifa de \$2,5. Solo en el caso que el subte recupere el 25% de la demanda el balance de la empresa sería deficitario en \$18 millones. En el resto de las alternativas planteadas el subte presentaría un esquema superavitario.

Asimismo, debe destacarse que el costo total de \$1.618 se encuentra sobreestimado por un motivo evidente y fundamental. El aumento en los salarios y los insumos en torno al 22% no se efectúan en enero de 2013, sino que, por el contrario, resulta progresivo a lo largo del año. Esto implica que los aumentos escalonados de sueldos y los materiales necesarios para la prestación del servicio llevarían a un incremento de los costos anuales menor a \$1.618 millones.

Aún bajo estos supuestos, claramente poco beneficiosos en donde se considera que el costo se incrementa desde enero en un 22%, el subte sería deficitario únicamente en la alternativa poco probable en la cual se recupera únicamente el 25% de los pasajeros (15,5 millones). Como quedó evidenciado, la cantidad de usuarios varía en función de la tarifa y la brecha con los medios de

⁴ Es igual a la cantidad de pasajeros de 2012 (250 millones) más los pasajeros que se van a incrementar por la apertura de las cinco estaciones nuevas (16,5 millones de agosto a diciembre), a lo que se suma finalmente la hipótesis de recuperación de pasajeros.

transporte alternativos. Es por este motivo que la recuperación de pasajeros sería importante si se mantuviera la tarifa del subte a \$2,5.

Escenario II. Los costos Piccardo

El titular de la empresa SBASE ha manifestado públicamente en enero de 2013 que los costos operativos por prestar el servicio fueron en 2012 de \$1.200 millones. Dicha información no se corresponde con lo que afirma la empresa, por lo que el titular de la empresa pública de subtes considera que los costos son menores a los que exhibe el concesionario en sus balances.

En el segundo escenario de análisis, se tomará el valor de \$1.200 millones para 2012. Esto arroja, bajo una pauta de incremento de sueldos e insumos cercana al 22%, un costo total para el 2013 cercano a \$1.464 millones. Sumado a ello, como ya se dijo, la apertura de las cinco nuevas estaciones a partir de agosto implicará un costo incremental de \$32 millones, que llega a un total de \$1.496 millones.

Cuadro 4. Escenario II

Con Tarifa \$2,5	Alternativas			
	1. Recuperación 25% demanda perdida	2. Recuperación 50% demanda perdida	3. Recuperación 65% demanda perdida	4. Recuperación 85% demanda perdida
Pasajeros	280	295,5	304,8	317,2
Recaudación (I)	700	738,75	762	793
Subsidios (II)	900	900	900	900
Costos Metrovías 2013 (III)	1496	1496	1496	1496
Neto (I+II)-III	104	142,75	166	197

En este escenario, donde los costos fueron revisados a la baja, todas las alternativas de recuperación de la demanda arrojan un balance positivo para el subterráneo. Dicha afirmación es válida incluso si el único incremento a los 250 millones de pasajeros de 2012 fuesen los 16,5 millones de usuarios incrementales por las nuevas estaciones.⁵

En las alternativas presentadas en el Cuadro 4 se obtiene que, incluso si se mantuviera la tarifa a \$2,5, la recaudación por venta de servicios más los recursos disponibles en el Fondo Subte para subsidiar la tarifa resultan más que suficientes para afrontar los costos en 2013. Si volvieran a utilizar el subte los

⁵ En el caso de no recuperar ninguno de los 60 millones de pasajeros perdidos en 2012, el subterráneo obtendría un balance superavitario de \$65,2 millones.

15,5 millones de usuarios perdidos en 2012 (Alternativa 1) el Fondo Subte tendría un excedente de \$104 millones. En dicha línea, en el caso de que el subte recuperara 52,7 millones de pasajeros (Alternativa 4), los fondos superavitarios alcanzarían valores cercanos a los \$200 millones.

La necesidad de plantear los dos escenarios posibles demuestra la improvisación con la que cuenta la actual coyuntura para determinar con certeza los costos de prestar el servicio. A su vez, esto permitiría determinar la tarifa técnica, fundamental para llevar adelante una correcta política de subsidios y evitar la apropiación de rentas extraordinarias por parte del operador. Asimismo, contar con esa información podrá mostrar claramente cómo los costos exhibidos por Metrovías se encuentran sobrevaluados, y dejar en evidencia que el aumento de impuestos que se destinarán para financiar el Fondo Subte resultan mayores a los requerimientos de recursos del servicio.

Conclusiones

La Ley 4.472 que acepta la transferencia y regula el sistema de subterráneo de Buenos Aires fue concebida para legitimar la gestión de Metrovías. Con un plazo para llevar adelante las negociaciones con la empresa (60 días) menor al necesario y otro establecido para realizar la auditoria (120 días), resulta evidente que la continuidad del operador del subte no está atada al resultado del análisis contable, financiero, legal y técnico del estado actual de la concesión. Una vez finalizada la auditoria, se podrá conocer la verdadera tarifa técnica, por cuanto Metrovías viene llevando adelante diferentes prácticas para sobrevaluar los costos y así demandar más subsidios.

Además, la mencionada ley prevé recursos para el Fondo Subte a fin de subsidiar la tarifa y evitar que la tarifa técnica sea pagada íntegramente por los usuarios. En función del aumento de impuestos impulsado por la ley del PRO, el Gobierno Porteño dispondrá en 2013 de \$900 millones para compensar a los pasajeros. Cabe destacar que el incremento de tributos no era el único camino posible, por cuanto Proyecto Sur presentó un proyecto de financiamiento alternativo.

Los recursos del Fondo son suficientes para mantener la tarifa a \$2,5 y afrontar todos los costos para la prestación del servicio tanto si se convalidan los costos de Metrovías como si se toma el costo total afirmado por Piccardo. Una gestión transparente y eficiente del servicio de subterráneos debería evidenciar que la estructura de costos que muestra Metrovías en sus balances se encuentra fuertemente distorsionada. Aun así, en el caso de que el Ejecutivo Porteño convalidara irresponsablemente la información que le brinda Metrovías, el costo total en 2013 sería de \$1.618 millones, siendo posible cubrirlo con los subsidios y la recaudación por venta de pasajes.

Resulta una irresponsabilidad por parte del Jefe de Gobierno afirmar a los pocos días de asumida la gestión del subterráneo que la tarifa técnica (costo total por pasajero) es de \$6, cuando aun es imposible saber el verdadero costo del servicio. La auditoria del servicio duró apenas ocho días hábiles, período que para el Gobierno Porteño resultó suficiente para determinar el costo total de prestación del servicio por pasajero. SBASE convocó a una audiencia pública el pasado 11 de enero, que tampoco es vinculante, a fin de llevar la tarifa que paga el usuario a \$3,50. Esto permite suponer que en el período de ocho días hábiles pudieron relevar la totalidad de los costos de la empresa.

En conclusión, se debe terminar con el negocio de Metrovías a partir de una exhaustiva auditoria que demuestre las prácticas nocivas llevadas adelante por el concesionario del subte, a fin de estatizar el servicio y gestionar el subte a través de SBASE. Además, resulta profundamente necesario contar con la información sobre el costo real por brindar el servicio, a fin de diagramar una correcta política de subsidios. Y por último, se debe ser responsable a la hora de decidir la tarifa que pagarán los usuarios, por cuanto resultó evidente que en 2012 la baja en la cantidad de pasajeros transportados es una consecuencia directa del nivel tarifario. Los actuales recursos disponibles son más que suficientes para mantener la tarifa en \$2,5, siendo completamente innecesario aumentar nuevamente el costo a los pasajeros.