

Innovación para Apoyar la Transición Energética y Acción Climática en Uruguay (UR-L1199)

Análisis del Transporte Público de Pasajeros¹

En Uruguay hay una variedad de subsidios destinados al transporte público de pasajeros, tanto subsidios a la demanda como a la oferta además de subsidios cruzados entre usuarios y tipos de viaje. Los subsidios a la oferta son canalizados a las empresas operadoras de transporte y los subsidios a la demanda son canalizados directamente a los beneficiarios. En todos los casos, el objetivo es abaratar el costo del servicio a los usuarios finales, ya sea bajando la proporción de costos que deben financiarse con tarifas (lado de la oferta) o mediante la reducción de los desembolsos monetarios de los usuarios (lado de la demanda).

Los subsidios a la demanda pueden ser más focalizados al seleccionarse un grupo de usuarios con determinadas características, por ej. estudiantes, trabajadores de bajos ingresos, jubilados de bajos ingresos, mujeres embarazadas, etc. Los subsidios a la oferta son transferencias realizadas por el gobierno a empresas operadoras de transporte para subsidiar la infraestructura o los costos de operación. De este modo, esos fondos asumen una porción de los costos con la finalidad de generar una menor tarifa a los pasajeros. Sobre la forma de financiamiento, los subsidios se financian mediante impuestos generales que surgen del presupuesto nacional o local y también pueden existir impuestos o tasas específicas. Actualmente, el estado nacional destina unos US\$ 120 millones/año en concepto de subsidios al sector transporte de pasajeros.

Los principales subsidios al transporte de pasajeros a nivel nacional son el subsidio a los estudiantes y el subsidio al gasoil. Más recientemente se incorporó un subsidio a la compra de ómnibus eléctricos.

l) El **subsidio estudiantil** es una política nacional vigente desde el 2005 y los fondos utilizados provienen del presupuesto nacional.

La forma de pago del subsidio difiere conforme el subsector del cual se trata, es decir:

- a. En el sector urbano de Montevideo se subsidian todos los viajes que se registran por el 100% del valor de un boleto urbano. No son las empresas de transporte quienes declaran la cantidad de boletos vendidos, sino que es la Intendencia de Montevideo quién declara la venta efectuada, la cual se obtiene de la información proveniente de las máquinas expendedoras instaladas en todos los ómnibus del sistema urbano. Todos los estudiantes poseen tarjeta STM personalizada y validan los viajes en las expendedoras, por lo cual se trata de información real, y que no proviene de declaraciones juradas confeccionadas por las empresas.
- b. En el caso del sector interdepartamental (corta, media y larga distancia), el funcionamiento es el siguiente:

¹ Fuentes: Análisis del funcionamiento de los subsidios al transporte de pasajeros en Uruguay – BID, Gonzalo Márquez, Andrés Pereyra (marzo 2022); Decreto Reglamentario FITS (mayo 2024).

- i. Las empresas expiden abonos estudiantiles con un determinado origen-destino¹³ (y por lo tanto, un valor asociado del viaje) para cada estudiante.
 - ii. Le declaran al Ministerio de Transporte la cantidad de abonos mensuales con sus respectivos origen-destino y los importes asociados.
 - iii. Se les transfieren a las empresas de transporte el 50% del valor de los abonos declarados a modo de ficto.
- c. En el caso del sector suburbano, a partir de 2019 se comenzó a transferirle a las empresas el 100% del valor de los abonos declarados. Esto se fundamentó en la inminente incorporación del sector suburbano a la tarjeta STM, por lo cual se contaría con la venta real de los viajes de estudiantes realizados, lo cual comenzó efectivamente a ocurrir a partir del año 2020.
- d. En el caso del transporte departamental, se realizan convenios anuales entre el Ministerio de Transporte y las Intendencias Departamentales, en donde el Ministerio les transfiere los fondos a las Intendencias, y son estas quienes realizan los pagos a las empresas transportistas por el 50% del precio del boleto, al igual que en el caso del transporte interdepartamental, debiendo rendir cuentas luego al Ministerio de los desembolsos realizados y estudiantes transportados.

Otros subsidios a la demanda. El más relevante de los que cuentan con financiamiento presupuestal es el subsidio a los jubilados de bajos ingresos que lleva adelante la Intendencia de Montevideo y la de Maldonado, así como el subsidio destinado a los usuarios frecuentes llevado adelante por la Intendencia de Montevideo. También puede mencionarse el subsidio a las mujeres embarazadas que lleva adelante la Intendencia de Canelones. Existen también subsidios a la demanda que no cuentan con financiamiento presupuestal y que pueden ser incluidos dentro de la categoría de subsidios cruzados en donde el costo que le genera a los sistemas el traslado de estos usuarios es absorbido por el conjunto de usuarios que contribuyen, con el pago de sus traslados, al mantenimiento del sistema general. Por ejemplo, la gratuidad en los traslados de los escolares, de los policías, de las personas con discapacidad, etc.

II) El **subsidio al gasoil** para el transporte público de pasajeros existe desde el 2006 cuando se aprobó y puso en funcionamiento el Fideicomiso del Boleto a través del Decreto 347/006. A través de este Decreto, se creó el Fideicomiso del gasoil, cuyos fondos proceden de un monto de contribución sobre el precio del gasoil consumido en el país, y cuyo objetivo era alivianar en la estructura de costos de las empresas de transporte de pasajeros el peso de dicho insumo, para poder trasladar ese abaratamiento al precio final del boleto al pasajero.

Este subsidio es financiado mediante una transferencia realizada por los consumidores de gasoil cada vez que consumen el mismo. El Decreto 172/21 congeló hacia adelante la contribución por litro de gasoil consumido en el país (UR\$ 3,484/litro) para alimentar el Fideicomiso². Las empresas de transporte de pasajeros son responsables del consumo entre el 13% y 14% del gasoil en el país. Así, los desembolsos totales por concepto del subsidio al gasoil se encuentran en unos UR\$ 3000 millones/año, de los cuales unos UR\$ 400 millones/año son aportados por el propio sector de transporte de pasajeros (ya

² El monto fue elevado a US\$4,984 en el Decreto Reglamentario del Fideicomiso de Transporte Sostenible (mayo 2024).

que también consumen el combustible), por lo tanto, los recursos netos no provenientes del propio sector se estiman en unos UR\$ 2600 millones/año.

Este subsidio brinda una fortaleza financiera a las empresas de transporte de pasajeros formales, habilitándoles la posibilidad de acceder a financiamiento en condiciones más convenientes (mejores plazos y menores tasas) al poder garantizar el repago de los pasivos financieros asumidos, con los flujos futuros a percibir por concepto del subsidio al gasoil consumido. O sea, la capacidad financiera de las empresas sumó el respaldo del Estado para el repago de endeudamiento lo cual ha facilitado un buen ritmo de renovación de flotas en el país (16 años como antigüedad máxima de las unidades).

El Fideicomiso recibe mensualmente los fondos recaudados por la ANCAP por la contribución sobre el precio del gasoil y paga a las empresas de transporte colectivo de pasajeros el beneficio correspondiente en función del consumo de gasoil y kilómetros recorridos que son declarados por cada una de ellas y los topes definidos por el Ministerio de Transporte, tanto por subsector como por empresa (el Ministerio de Transporte define las reglas de funcionamiento). La regla general es que cada empresa de transporte consume combustible y lo paga al precio de lista fijado para todos los consumidores de gasoil. Mensualmente, cada empresa presenta una declaración jurada con el consumo realizado de gasoil y en función de ella, y bajo ciertas premisas, el Fideicomiso reintegra a las empresas la diferencia entre el precio de lista y el precio del gasoil fijado para cada subsector del transporte público, multiplicado por la cantidad de litros consumidos.

El Ministerio de Transporte definió diferentes valores de reintegro para cada subsector del transporte público. Esto implica que el valor del litro de gasoil subsidiado no es único, sino que cada subsector termina accediendo a un precio subsidiado del gasoil diferente. Existe una amplia variabilidad en el costo que termina pagando cada subsector, el cual varía entre UR\$ 4,68/litro en el sector suburbano hasta UR\$ 25,41/litro en el caso del sector larga distancia central. Esto favorece con mayores niveles de subsidios por litro de gasoil consumido a aquellos sistemas asociados a viajes diarios y rutinarios de sus usuarios. Son los sistemas de transporte urbano (en Montevideo y el interior) así como Suburbano (Área Metropolitana de Montevideo) los que acceden a un menor precio de gasoil por litro consumido, con un mayor subsidio implícito. Por el contrario, los sistemas asociados a viajes más esporádicos y de larga distancia son beneficiados con un menor subsidio por litro consumido. Es el sistema suburbano quién se beneficia con un menor costo por litro de gasoil consumido, o lo que es lo mismo, es el sector en donde el subsidio por litro consumido es mayor. En consecuencia, el 65% de los recursos canalizados son volcados al subsector de transporte urbano de Montevideo y Suburbano.

III) **Subsidio a la compra de ómnibus eléctricos.** Por la Ley 19.670, art 349, se creó un subsidio a la adquisición de ómnibus eléctricos que generó las condiciones y recursos para la introducción de la movilidad eléctrica en transporte de pasajeros al subsidiar la diferencia de precio entre un ómnibus a gasoil y uno eléctrico. La ley fue reglamentada por el Decreto 165/19. Este subsidio se creó ante la falta de acuerdos en la modificación y rediseño del funcionamiento del subsidio al gasoil, el cual generaba barreras al ingreso de nuevas tecnologías de propulsión más eficientes, en particular de ómnibus eléctricos.

El costo de funcionamiento de un ómnibus diésel al estar subsidiado en el principal costo durante su vida útil (el costo del combustible), desde el punto de vista de una empresa de transporte, no le resultaba conveniente la incorporación de un ómnibus eléctrico ya que la tecnología de los ómnibus eléctricos debe competir en desiguales condiciones contra una tecnología altamente subsidiada por lo cual este mecanismo no tuvo mucho impacto (en 2022 el número de buses eléctricos registrados en el país era de 35 unidades).

En noviembre del 2023 se sancionó la Ley 20.212 y en mayo 2024 el Decreto reglamentario correspondiente que modifica sustancialmente el esquema asignando los recursos del Fideicomiso de Administración del Boleto (subsidio al gasoil) a un nuevo Fideicomiso para la Movilidad Sostenible (FiMS). Esta normativa introduce cambios transformacionales por sus implicancias, entre los que se destacan: (a) a partir de la entrada en vigencia del Decreto los ómnibus a gasoil nuevos que se incorporen a la flota de Montevideo no reciben los reintegros; (b) a partir de enero 2026 los buses a gasoil que tengan más de 18 años de antigüedad no reciben los reintegros; (c) a los efectos de acelerar la transición energética, por Resolución del MTOP, previo informe del MIEM se podrán fijar plazos a partir de los cuales en los subsistemas donde se entienda que ya existen condiciones suficientes para la incorporación de ómnibus eléctricos, el gasoil consumido por nuevos ómnibus a gasoil no percibirán reintegros del FiMS (d) los ómnibus eléctricos que se hayan incorporado a partir de la vigencia de la Ley recibirán un reintegro considerando los costos de inversión y operativos cuyo valor será establecido anualmente por Resolución del MTOP, MIEM y MEF; el reintegro que se otorga por un período de 14 años a partir de la incorporación de la unidad. Bajo esta nueva normativa, en la práctica, la mayoría de los recambios futuros de las unidades obsoletas serán por buses eléctricos, no implicando mayores costos para el sistema ni para los usuarios, con los claros beneficios económicos y ambientales por la sustitución de combustible fósil totalmente importado por energía eléctrica que es más del 90% renovable y de producción nacional, reducción en los costos operativos, mejoras en la eficiencia energética, calidad del servicio y seguridad vial.

Electrificación del transporte de pasajeros

El presente desarrollo tecnológico en los ómnibus eléctricos genera condiciones de viabilidad técnica para migrar a esta tecnología en los subsectores de transporte urbano y parcialmente del suburbano y departamental, y dejaría por fuera en el corto plazo a los sectores de mayores distancias y en donde los tiempos de recarga de las baterías serían limitantes. En los sectores urbanos y departamentales del interior, por las características de las empresas operadoras, no estarán dadas las condiciones para que todas las empresas puedan sustituir su flota, a menos que se generen condiciones específicas para algunas realidades empresariales y de servicios. En base a esto, sería posible electrificar hasta el 72% del consumo del gasoil del transporte de pasajeros, consumiendo unos 82 millones de litros de gasoil/año, lo cual equivale al 9% del consumo anual actual de gasoil del país. Estos sectores reciben el 80% de los fondos del subsidio al gasoil.

En cuanto a la viabilidad económica, para lograr la igualdad en costos al cabo de la vida útil entre un ómnibus a gasoil y uno eléctrico en las condiciones de subsidios vigentes, se estima que hay que destinar un subsidio de US\$ 423.308 en el caso del ómnibus a gasoil y US\$ 307.171 para el ómnibus eléctrico. Esto implica que por cada ómnibus eléctrico que ingresa, se generaría un ahorro equivalente aproximadamente al 25% del subsidio que actualmente se destina a los ómnibus a gasoil. Por lo tanto, la electrificación de la flota no solo generaría repercusiones positivas desde el punto de vista de la calidad del servicio, de la calidad ambiental y la eficiencia energética, sino que, además, permitiría abatir en un 25% el monto del subsidio destinado por cada nueva unidad eléctrica que se incorporará.³

En cuanto a un posible escenario de recambio a medida que los ómnibus actualmente en funcionamiento llegan al fin de su vida útil de 16 años, comenzando en 2023 se puede aspirar a tener un 50% de la flota electrificada para el año 2027, completando el 100% de la electrificación para el año 2036.

³ El escenario presentado de ahorros en el subsidio al gasoil es conservador ya que asume una estabilidad en el precio del combustible a largo plazo, lo que no parece ser el escenario con mayor probabilidad de ocurrencia. Cualquier tendencia al alza en los precios del combustible, repercutiría en una mayor necesidad de subsidio para el ómnibus a gasoil, o en un mayor nivel tarifario, mientras que no impactaría en la estructura de costos del ómnibus eléctrico.