

---

# Hacia el Federalismo Fiscal:

## Dificultades y desafíos en el caso del sector de transporte público portugués

Christopher Zegras  
*Massachusetts Institute of Technology*  
Joshua Nelson  
*New York City Economic Development Corporation*  
Rosário Macário  
*Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa*

Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano  
Hotel Sheraton Retiro – Buenos Aires, Argentina  
31 de marzo al 3 de abril de 2009

MIT Portugal

## Contenido

---

1. Introducción
2. Las finanzas públicas, la descentralización, y el federalismo fiscal
3. Las finanzas públicas del transporte metropolitano
4. El federalismo fiscal en Portugal y el sector de transporte público
5. Observaciones finales

MIT Portugal

## Introducción: el desarrollo económico y la descentralización política y financiera

---

### El federalismo fiscal:

- La atribución de funciones relevantes de las finanzas públicas entre los distintos niveles de gobierno
- En teoría: una lógica en la división de responsabilidades
  - En base a elementos como la equivalencia fiscal
- En la práctica: varios desafíos
  - la institucionalidad existente, fuerzas políticas e intereses en el estatus quo, capacidades locales, etc.
  - depende de las condiciones políticas, organizacionales, culturales, etc.
- La relevancia para el transporte metropolitano
  - Varias jurisdicciones locales
  - Instituciones múltiples
  - Externalidades de distintos tipos
  - Alguna forma de participación del sector público

## Introducción: Las finanzas de transporte metropolitano

---

Fundamental a la sustentabilidad del sector

- Manda las señales claves a los actores relevantes
  - Para los usuarios
    - los precios deben reflejar los costos relevantes
    - así mandar las señales "correctos" con respecto a los impactos de sus decisiones diarias
  - Para los operadores y planificadores del sistema
    - malos precios distorsionan la planificación/operación
  - Para la integración/coordinación intergubernamental
    - puede crear los incentivos para facilitar la cooperación necesaria
      - desde el gobierno nacional hasta el municipal
      - y entre agencias distintas (ej., transporte y urbanismo)

## Bienes públicos y el federalismo fiscal

---

- El bien público: *razón de ser* de finanzas públicas
  - **no-rival** – el consumo por uno no disminuye la posibilidad del consumo por otro
  - y **no-excluyente** – no se puede excluir a uno del consumo del bien
  - Ej.: un faro
- Hay pocos bienes públicos “puros”
  - Ej., una carretera, puede ser rivalizado (congestión) y excluido (peajes).
- En la **práctica**, bienes/servicios “públicos” *no* depende de la aplicación de definiciones netamente económicas
  - resulta de la historia, cultura, ideología política, y la sociedad más generalmente

## La descentralización financiera

---

- Muchos argumentos a favor/en contra
  - El federalismo fiscal intenta aumentar los beneficios y reducir los riesgos de la descentralización

## El federalismo fiscal: su diseño

---

- No hay una "formula mágica"
  - historia, cultura, institucionalidad, sistema político, geografía, etc.
- Dimensiones claves:
  - Bien/servicio público o privado
  - Extensión de las externalidades relevantes y/o economías de escala

## El federalismo fiscal: su diseño

---

### **Impuestos y gastos**

- Control central sobre
  - impuestos altamente re-distributivos, impuestos sobre capitales móviles, y impuestos sobre recursos naturales;
- Control "local" sobre
  - tarifas por el uso de servicios y impuestos sobre bienes no-móviles
- Consideraciones importantes
  - eficiencia en los mecanismos de colección, el tamaño geográfico y demográfico de la jurisdicción, y el número de niveles de autoridad
- Requiere de un sistema de transferencias
  - cuestiones de equidad horizontal y vertical
  - precios inter-jurisdiccionales (ej., para bienes con "spillovers" o externalidades, como puede ser vías)
  - introducen desafíos c/r a precios "correctos" y responsabilidad, transparencia, y "buen" gobernabilidad

## El federalismo fiscal: principios normativos

---

La *equivalencia fiscal*: que se coincida los beneficiarios y quienes pagan

- La mayoría de los bienes públicos deben ser producidos al nivel sub-nacional
  - Eficiencia: beneficio marginal iguala a costo marginal
  - Responsabilidad/transparencia

Las *externalidades*

- inter-sistema (ej., polución industrial impacta a sistemas de salud),
- intra-sistema (ej., operaciones de buses influyen las de automóviles),
- y inter-jurisdiccional (ej., impuestos por un gobierno influyen ingresos de otro gobierno).

La *Equidad*, en parte, tratada con la equivalencia fiscal

- Pero, complicaciones con muchos bienes -técnicamente o políticamente- públicos
  - Un nivel mínimo de provisión a la ciudadanía debe ser garantizada (ej., agua limpia).

## El federalismo fiscal: principios normativos

---

*Facilidad administrativa* y la *asignación adecuada*

- de los instrumentos posibles, para que los gobiernos locales cuenten con los instrumentos apropiados

*Presupuestos fijos* ("hard budget constraints")

- Asegurar consideración adecuada de beneficios y costos.
- Para las transferencias: que el local financie los costos marginales de extender servicios

## Las finanzas de un STM: Lo ideal

### Precios aproximando a costos marginales

- incluyendo costos "verdaderos" (congestión, contaminación, etc.)
- Principio para guiar el uso, provisión, financiamiento, y gestión

Ej., del sector caminero

- el precio del combustible
    - el costo del recurso y los costos ambientales directamente proporcional a su uso (CO2)
  - construcción, mantenimiento, congestión
    - tarifas altamente diferenciadas
  - los impactos ambientales
    - tarifas ambientales locales
  - objetivos redistributivos
    - a través de otros mecanismos
- No solamente mandaría los señales correctos a los usuarios para asegurar el uso "eficiente" del sistema
- aseguraría finanzas sustentables (Asumiendo competencia perfecta, información perfecta, y falta de economías de escala)

## Las finanzas de un STM: Lo real

- Poco uso de cobros precisos y directos a los usuarios
    - Ej., los usuarios viales pagan a través de una variedad de mecanismos no-directos y pocas veces explícitos
  - Se usan los mecanismos para fondos generales y/o redistribución de ingreso
    - Ej., el impuesto a la gasolina; impuestos a la tenencia de vehículos
  - Otros factores complicando el panorama práctico
    - Analíticos, ej.: estimación de las externalidades
    - Institucionales, ej.: multiplicidad de agencias responsables
    - Políticas, ej.: la tarificación vial
- Pocos ejemplos de sistemas de finanzas STM transparentes
- Dejando a los distintos niveles de gobierno en un búsqueda continua de recursos
  - Seguramente con impactos negativos a la sustentabilidad

## El federalismo fiscal: caso de Portugal

---

- En la práctica, dos niveles de gobierno elegido
  - el central y el municipal
- Administración *regional*: posible, pero con pocos poderes reales
  - comisiones de desarrollo regional (*Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional*);
  - y coaliciones municipales (para coordinar inversiones y actividades trans-municipales).
- Otro nivel de gobierno, *supra-nacional* – la Unión Europea (UE).
  - Relativamente limitado en términos de poderes y tamaño presupuestario
- Proceso gradual de descentralización

## Portugal: gastos e ingresos

---

- El poder impositivo: generalmente, en acorde con los preceptos del federalismo fiscal
- Pero, con fuerte **centralización** todavía
- Transferencias, donaciones y deuda
  - Federalismo UE
  - Federalismo Portugal

## El federalismo fiscal en Portugal y el transporte

---

### Nacional

- Tres Ministerios relevantes
  - el *Ministerio das Finanças e da Administração Pública* (MFAP)
  - el *Ministerio de Obras Públicas, Transportes e Comunicações* (MOPTC)
  - el *Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional* (MAOTDR)
  
- El MFAP: rol administrativo importante
  - la autorización y desembolso de fondos para el sector
  - control del Sector Empresarial del Estado (SEE)
  
- Autoridad de carreteras, *Estradas de Portugal* (EP)
  - Regula las concesiones carreteras actuales (12)

## El federalismo fiscal en Portugal y el transporte

---

### Sub-nacional

- Las municipalidades
  - típicos atributos para la planificación de transporte
  - Inversiones limitadas a estas y a sus propios sistemas de transporte público en los casos relevantes.
  
- 2 esfuerzos para crear entidades administrativas a nivel regional/metropolitano para transporte
  - *Autoridades Metropolitanas de Transportes* (AMT)
  - *Direcções Regionais de Mobilidade e Transportes*
  - Poca claridad de responsabilidades e interacciones entre las dos respuestas
  - Ningún ha sido puesto en la práctica hasta la fecha

## Las finanzas de transporte en Portugal

---

### Gobierno central

- Domina la recaudación, usando ingresos generales
- Dos impuestos nacionales sobre vehículos
  - el *Imposto Único de Circulação* (IUC) y el *Imposto Sobre Veículos* (ISV),
  - los fondos recaudados no son dedicados específicamente al sector.
- Desde 2007, una porción del *Imposto Sobre os produtos Petrolíferos* (ISP) dedicada al transporte vial
  - para costos capitales o de operación y no a otros sectores.
  - aproximadamente 600 millones de euros para EP en 2008

### Las municipalidades

- Sin fuentes dedicadas para transporte

MIT Portugal

## Las finanzas de transporte en Portugal

---

### A los usuarios

- tarifas para el transporte público
- tarifas para estacionamientos
- peajes a carreteras
  - 12 concesionarios viales,
  - 5 con peajes directos;
  - 7 con concesiones de tipo peaje sombra ("shadow tolls"; *sem custo para o utilizador* o SCUT).
  - Problemas con los SCUT: costos inesperados para el gobierno; conflictos con las concesiones peajes directos

MIT Portugal

## Operaciones metropolitanas de TP en Portugal: las empresas SEE

---

- Recursos directos del gobierno central para servicios en Lisboa y Porto (y, ahora en Coimbra)
- Lisboa (18 municipios, ~2,7 mn personas)
  - 4 SEEs y 14 empresas privadas de buses
- Porto (16 municipios, ~1,6 mn personas)
  - 3 SEEs y 30+ operadores privados
- Coimbra (16 municipios, ~0,5 mn personas)
  - 1 nuevo SEE
- Fuera de estas ciudades
  - las municipalidades financian sus propios sistemas

MIT Portugal

## Las empresas del SEE y las operaciones del TP en Portugal: el *saldo neto*

---

### **(-) *Equidad, eficiencia, y equivalencia fiscal***

- Pocos incentivos a las empresas SEE para maximizar la calidad de servicio al usuario
- Garantizadas ingresos (vía subsidios y endeudamiento no-controlado) y protección (vía políticas de no competencia)
- Beneficiarios separados de los costos/precios
- Equivalencia fiscal parcial para el resto de las ciudades
- Impacto negativo equidad inter-urbana nacional a favor a grandes urbes

### **(+/-) *Externalidades***

- Servicios intra-Municipales demuestran en parte una consideración ("spillovers"),
- Pero, poca coordinación inter-modal (ej., tarificación de Metro influyendo operaciones de los automóviles)

### **(-) *Estabilidad macro-económica nacional***

- Posibles impactos negativos dado el apoyo financiero no-condicional

MIT Portugal

El saldo neto: probablemente negativo

## Las empresas del SEE y las operaciones del TP en Portugal: observaciones finales

---

- El sector facilita una lucha continua entre el gobierno central y los gobiernos municipales
  
- Algunas actividades señalan que el sector va en la dirección opuesta de la reforma necesaria
  - Metro Mondego de Coimbra
  - Resultado de la situación actual...(inequidades inter-urbanas)

## Observaciones Finales

---

- Últimamente, los metropolises de Lisboa y Porto
  - Hay que asumir más responsabilidad financiera y administrativa
- Posibilidades:
  - coalición inter-municipal organizada alrededor de las áreas de servicio/demanda de transporte metropolitano
  - Establecer las propuestas AMT, pero su viabilidad queda en duda
- El camino de la reforma tiene incluir
  - la asignación de responsabilidad para las operaciones y finanzas de transporte a los gobiernos locales
  - la creación de sistemas explícitos de finanzas de transporte, con los mecanismos financieros relevantes disponibles
- La situación en las Americas es, probablemente muy parecida...

## Agradecimientos (y propaganda...)

---

- Parte de una investigación realizada con el apoyo del gobierno de Portugal via el Programa MIT Portugal
- Sistemas de Transporte es un area de enfoque del MIT Portugal, incluyendo programas de maestria (MSc.) y doctorado (PhD)
- <http://www.mitportugal.org>