Presentación ante la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Honorable Cámara de Diputados, Septiembre 25, 2018

Raphael Bergoeing, Presidente, Comisión Nacional de Productividad

Alfie A. Ulloa, Secretario Ejecutivo, Comisión Nacional de Productividad

Mariana del Río, Economista, Comisión Nacional de Productividad

# La Comisión Nacional de Productividad

1. La Comisión Nacional de Productividad (CNP), creada por Decreto Supremo N°270 del 26 de diciembre de 2014, tiene por misión asesorar al Presidente de la República en materias orientadas a aumentar el crecimiento económico y el bienestar. La CNP ha realizado diversos estudios, incluidos: la Revisión de Agendas de Productividad, Productividad en la Gran Minería de Cobre, Competencias Laborales, Participación Laboral Femenina, Regulación de Plataformas Digitales, y los Informes de Productividad 2016 y 2017.
2. El estudio de Plataformas Digitales se centra en los sectores de transporte, alojamiento, fintech y telemedicina, y analizó la regulación en los ámbitos del derecho laboral, tributario, de libre competencia, y derechos del consumidor. Se aplicó una encuesta de valoración y uso de plataformas de transportes, y se llevaron a cabo reuniones con actores públicos y privados, además audiencias públicas en Santiago, Concepción, y Valparaíso. El borrador final está disponible en la página web de la CNP, con un conjunto de recomendaciones generales y sectoriales. La encuesta y el capítulo respectivo se anexan.

# Plataformas Digitales de Transporte

1. Las plataformas digitales de transporte pueden agruparse en tres categorías, según el servicio. Primero, existen las que intermedian entre quienes buscan realizar un viaje, y vehículos de alquiler con conductores. En esta categoría caben Uber, Cabify, y otras que ofrecen un servicio regulado como el transporte privado de pasajeros. Segundo, existen plataformas de arriendo de vehículos (sin conductor). En esta categoría cabe Awto, que compite con el arriendo de auto tradicional. Tercero, existen plataformas de coordinación que facilitan compartir viajes que el conductor haría de cualquier forma (casa-oficina-casa, casa-universidad-casa, etc.), en las que el conductor recupera costos sin generar ganancias (aunque la plataforma tiene fines de lucro). En esta categoría cabe AllRide, que no compite con empresas establecidas, ni opera en un mercado regulado, y está en el ámbito de la economía colaborativa con servicio entregado por “pares” que buscan compartir costos elevando la tasa de ocupación. Estas distinciones son importantes respecto del proyecto de ley en discusión, pues el criterio de EAT debería limitarse al primer tipo de plataformas.
2. Las plataformas digitales de transporte como Beat, Cabify, EasyTaxi, SaferTaxi, o Uber, han irrumpido con fuerza en Chile y el mundo, ofreciendo alternativas de movilidad, aumentando la oferta en zonas y horarios con bajo o nulo servicio del transporte público y taxis tradicionales, y ofreciendo nuevos servicios. Las plataformas han elevado la competencia, reducido los precios, y ofrecen un servicio con mejor seguridad y comodidad. Este rápido crecimiento se ha dado en el contexto de un sector fuertemente regulado, con oferta limitada, precios fijos, y baja calidad de servicio.

# Plataformas Digitales de Transporte en Chile

1. El estudio muestra que las ventajas de las plataformas no vienen dadas por la ausencia de regulación, sino por la eficiencia de la tecnología. El costo promedio de la carga regulatoria para un taxi tradicional está en torno al 2%. En tanto, la eficiencia por kilómetro recorrido, la mayor tasa de utilización y velocidad de circulación de vehículos de plataformas, permiten ahorro de costos entre 17% y 52% (35% promedio de ahorro relativo a un taxi tradicional sin plataforma). Así, una regulación específica a las plataformas no debería impactar el precio de manera significativa. Lo anterior nos lleva a recomendar—centrados en el beneficio a los usuarios—que las plataformas sean legalizadas e integradas a los sistemas intermodales de transporte, que no se limite su tarifa, su número, zona u horario de servicio, o las características cosméticas de los autos. Una vez reconocidas las plataformas como medio de transporte, es deseable permitir la agregación de pasajeros en una misma ruta (*pool*).
2. Aunque las plataformas reducen asimetrías de información en la ruta y el costo de un viaje, no son capaces de hacerlo con otras características del chofer o los autos. Así, recomendamos extender a conductores y autos de plataformas las mismas exigencias en seguridad que al sector de taxis tradicional, es decir: licencia profesional, seguros contra accidentes para pasajeros y terceros, exigencias de seguridad mínimas al vehículo(revisiones, antigüedad, frenos, cinturones, etc.), etc. Aunque esto implica una barrera de entrada a conductores esporádicos y a tiempo parcial, logrará un nivel mínimo de seguridad. Garantizado este piso, no es necesario requisitos cosméticos o limitar la variedad de vehículos.
3. Los taxis y colectivos pueden aprovechar estas ganancias si adoptan la tecnología. Para ello se debe permitir que operen en plataformas con libertad tarifaria, lo que aumentaría su tasa de utilización y la eficiencia de sus horas trabajadas, además de beneficiarse por tarifas dinámicas en períodos de alta demanda y por tarifas menores a las reguladas para competir en horarios de baja demanda. Los taxis y colectivos mantendrían dos ventajas exclusivas: tomar pasajeros en la calle, y usar las vías exclusivas del transporte público. Proponemos tarifas libres para taxis que operen dentro de plataformas con taxímetros digitales incorporados que permiten al pasajero conocer la ruta y tarifa del viaje.
4. En la encuesta, representativa del Gran Santiago, los usuarios destacan aspectos como seguridad y comodidad por sobre el precio, lo que demuestra que los mecanismos de creación de confianza y de aseguramiento de la calidad de las plataformas cumplen su objetivo. Así, los mecanismos creados por las plataformas superan en efectividad a las normas que buscan proteger al consumidor y corregir las fallas que afectan el mercado de transporte tradicional. Un 40% de los encuestados habría realizado el viaje en taxi, y un 15% en su auto particular. Un 38% habría realizado el viaje en el transporte público mayor (bus o metro).
5. En la encuesta, representativa del Gran Santiago, 70% de los viajes en plataformas ocurren en horario de baja congestión (20.00-06.00), y 75% durante fines de semana. La tasa de ocupación está entre 1,5-1,9 pasajeros promedio por auto, superior al 1,3-1,5 de los taxis tradicionales, o autos particulares. El 98% de los usuarios utilizan las plataformas para viajes “punto a punto” (sin combinación), y 3,7% lo combina con otros modos, incluyendo bus y metro (3,3%). Es importante destacar que estos números se hacen en base al total de viajes, y no a los viajes que se realizan en horarios de funcionamiento del transporte público.
6. El Estado debe aprovechar la tecnología en su función fiscalizadora, exigiendo a las plataformas asegurar que los conductores cumplan con los estándares de seguridad y requisitos antes de habilitarlos, y monitorear su vigencia. Esto es más eficiente que la fiscalización en terreno, y también debe ser el mecanismo de fiscalización de taxis y colectivos. Recomendamos que las plataformas reporten datos agregados, con el fin de medir objetivamente el impacto, y de apoyar la planificación de políticas públicas de transporte. Esta recomendación incluye los datos de todo vehículo que circule por autorización del Gobierno, incluyendo: buses, taxis y colectivos. La información innominada, ayudará en la gestión pública, y a que surjan nuevos emprendimientos.
7. Para internalizar eventuales efectos en congestión, CNP propuso un impuesto por kilómetro recorrido en horarios y zonas de alta congestión (que afectaría a menos del 25% de los viajes). Siendo la realidad específica a ciudades y comunas del país, se propone un cobro específico por región, que se aplique en horas y zonas efectivamente congestionadas sin afectar zonas u horarios de baja congestión.
8. En lo laboral, concluimos que los choferes de autos de plataformas son trabajadores independientes. El contrato de adhesión señala la “contratación” del servicio a las plataformas por parte de los conductores, y existe jurisprudencia de la Dirección del Trabajo al respecto. Según nuestra estimación, un conductor a tiempo completo en Santiago puede alcanzar un ingreso bruto mensual del $1.000.000, o 3,5 salarios mínimos aproximadamente, ubicándose en el percentil 93 de ingresos de la población según CASEN 2015. Si el conductor proveyera el único ingreso en un hogar de cuatro personas, el ingreso bruto de $1.000.000 equivale a $250.000 per cápita, ubicándose en el percentil 64 de ingreso por hogares según CASEN 2015.
9. Las plataformas de transporte tienen una presencia económica relevante en el país. A 2017, Uber contaba con 2,3 millones de usuarios activos, 70.000 conductores y más de 100 millones de viajes, lo que de manera conservadora estimamos implica un mercado de US$300 millones. Sin embargo, su constitución le permite reducir el pago de impuestos. Por ello recomendamos aplicar el principio de “traslado del beneficio” de forma tal que tribute por 1ra Categoría e IVA por correduría. Esto implica un Establecimiento Permanente asociado a un concepto de presencia económica, y no de presencia física, en línea con la OECD.
10. Existe una gran oportunidad en aprovechar y potenciar los efectos positivos de las plataformas, y minimizar sus efectos negativos. Las plataformas digitales de transporte tienen el potencial de mejorar la eficiencia de los taxis y colectivos tradicionales, además de aportar nuevos servicios a los sistemas intermodales de las ciudades, complementando los medios de transporte actuales con flexibilidad y eficiencia, y en el proceso, tienen la capacidad de aportar un caudal de información relevante para la política pública que hoy no existe, ni tampoco los medios para conseguirlo de manera alternativa. Por otro lado, son una fuente de ingresos relevante para un número importante de personas.
11. En términos generales, las recomendaciones de la CNP buscan identificar las potenciales fallas de cada servicio y aplicarles recomendaciones particulares. Así, dos principios generales son relevantes: 1) no porque dos servicios compiten deben ser regulados de igual manera, y 2) la regulación debe estar enfocada principalmente en el servicio subyacente (el transporte) y no el modo de distribución (la plataforma).