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

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

Septiembre 11, 2018

El presente documento contiene el resumen de Recomendaciones y Hallazgos que realizó la Comisión Nacional de Productividad respecto a Plataformas de Transporte en el contexto del estudio “Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales”.

Para acceder al estudio completo: https://goo.gl/5DtzjC

Consultas: consultascnp@cnp.gob.cl

# Resumen de Recomendaciones

**Recomendación 3.1:** Potenciar el uso de las nuevas tecnologías y el servicio de plataformas reconociendo en la legislación su importancia para aumentar el bienestar, la eficiencia y recolectar datos para el diseño de políticas de movilidad.

**Recomendación 3.2:** Mandatar el uso de las nuevas tecnologías y de plataformas en taxis tradicionales y colectivos. Por ejemplo, incorporando el uso del taxímetro interconectado y dispositivos de georreferenciación.

**Recomendación 3.3:** Permitir a los conductores de plataformas de vehículos de alquiler (taxis u otros vehículos) operar sin restricción de horario, sin limitación en medios de pagos, y con tarifas libres.

**Recomendación 3.4:** Exigir a las plataformas que los vehículos que operen a través de ellas tengan seguro contra accidentes que proteja a pasajeros, conductores, y terceros. El SOAP contratado debe considerar el mayor riesgo por operar en transporte de pasajeros. De la misma forma, las plataformas deben otorgar un seguro de responsabilidad civil a los conductores que se vean involucrados en un accidente. Es deseable que las pólizas distingan por fase del proceso de transporte.

**Recomendación 3.5:** Exigir a los conductores y vehículos de plataformas el cumplimiento de los mismos requisitos de seguridad que aplican a los taxis tradicionales, incluyendo la licencia profesional del conductor y las exigencias de seguridad del vehículo (antigüedad, revisiones técnicas, frenos, cinturones, etc.)

**Recomendación 3.6:** Salvo el cumplimiento del estándar de seguridad, no exigir a los vehículos de plataformas requisitos cosméticos o de modelos que limiten la variedad.

**Recomendación 3.7:** Las plataformas deberán asegurarse de que los conductores cumplan con los estándares de seguridad y requisitos, así como con la contratación de seguros, antes de habilitarlos y monitorear su vigencia. Incumplimientos de esta obligación debiesen gatillar multas sobre las plataformas y sobre los conductores.

**Recomendación 3.8:** Aplicar el principio del “traslado del beneficio” para que las plataformas de transporte tributen en Chile impuestos (Primera Categoría e IVA por correduría) mediante un Establecimiento Permanente asociado a un concepto de presencia económica.

**Recomendación 3.9:** Los conductores debiesen tributar por los ingresos percibidos acogiéndose a alguna de las alternativas vigentes según sea el caso: como contribuyente de primera categoría (alternativamente renta presunta) o global complementario (boleta a honorarios).

**Recomendación 3.10:** Internalizar los efectos en congestión a través de un cobro variable a los vehículos de plataformas, que se aplique en las horas y zonas efectivamente congestionadas (ej.: en la noche y ciertas zonas el cobro sería cero).

**Recomendación 3.11:** Promover viajes compartidos en plataformas de transporte, incluyendo las de vehículos de alquiler con conductor.

**Recomendación 3.12:** Exigir al transporte público (taxis, buses y colectivos) la implementación de dispositivos de georreferenciación que permitan recopilar datos de kilómetros recorridos, rutas, duración de viajes, etc.

**Recomendación 3.13:** Exigir a las plataformas de transporte la entrega de información innominada de kilómetros recorridos, rutas, horarios, duración, y otros que la autoridad estime necesarias para el diseño de políticas públicas, o para la fiscalización de las propias plataformas.

**Recomendación 3.14:** Consolidar la información recogida desde el transporte público, las plataformas privadas de transporte y otras opciones de movilidad en una plataforma de información abierta.

**Recomendación 3.15:** Integrar las plataformas de transporte (vehículos de alquiler con conductor, vehículos compartidos, viajes compartidos, etc.) al sistema de transporte de la ciudad, facilitando su uso y fomentando la intermodalidad (combinación de opciones de transporte).

# Resumen de Hallazgos

**Hallazgo 3.1:** La existencia de múltiples fallas de mercado que afectan el sector de transporte ha llevado a la implementación de un conjunto de regulaciones que cubren varios ámbitos de operación de los taxis. Dichas regulaciones se apoyan en tecnología de mediados del siglo pasado.

**Hallazgo 3.2:** Chile regula el mercado de taxi de manera similar a otros países, fijando estándares, requisitos, tarifas y cupos.

**Hallazgo 3.3:** Los requerimientos regulatorios de los taxis generan un servicio homogéneo, lo que limita la variedad de vehículos (City Car, Hatchback o Station Wagon están prohibidos).

**Hallazgo 3.4:** La adulteración de taxímetros y cobros extras son uno de los principales problemas identificados entre los usuarios de taxis básicos. Estos acumulan el 75% de las denuncias en la Región Metropolitana en 2016.

**Hallazgo 3.5:** Los taxis deben contar con el Seguro Obligatorio de Accidentes Personales (hasta 300 UF de cobertura) al igual que todo vehículo, aunque este puede llegar a costar tres veces más que un SOAP de auto particular debido a los mayores niveles de exposición.

**Hallazgo 3.6:** Desde 2006 a 2016 se autorizó a más de 40.000 vehículos para ejercer la actividad del transporte privado remunerado de pasajeros. Ello se acentúo en el período 2013-2016, en coincidencia con el auge de las plataformas digitales de transporte.

**Hallazgo 3.7:** Los taxistas dueños del vehículo generalmente se acogen al sistema de tributación de renta presunta, generando una obligación tributaria anual de primera categoría equivalente al 25% del 10% del 70% del valor fiscal del vehículo. Los conductores de taxis no propietarios alternativamente pueden acogerse a 3 regímenes; primera categoría (o alternativamente renta presunta), segunda categoría si tiene un contrato de trabajo con el dueño del taxi; e impuesto global complementario rindiendo boleta de honorarios al dueño del taxi. En el último caso, se estima que el pago efectivo de impuesto sería nulo o muy bajo.

**Hallazgo 3.8:** Existen múltiples categorías de plataformas de transporte que amplían las opciones de movilidad. Estas incluyen: vehículos compartidos (carsharing), vehículos de alquiler con conductor (ridesourcing), y viajes compartidos (ridesharing/carpool).

**Hallazgo 3.9:** Las plataformas de vehículos compartidos (carsharing) tienen un enorme potencial en términos de elevar el uso efectivo de autos, reducir la congestión, e introducir de manera pionera autos eléctricos. La experiencia internacional sugiere que estas plataformas se refuerzan con acuerdos público privado respecto del uso del espacio público.

**Hallazgo 3.10:** Las plataformas de vehículos de alquiler con conductor (ridesourcing) son las que mayor éxito y masificación han tenido a nivel mundial, y en Chile. La controversia ha sido proporcional al éxito, y en Chile, el servicio es considerado ilegal.

**Hallazgo 3.11:** Las plataformas de viajes compartidos (ridesharing) tienen el potencial de ofrecer servicios de transporte urbano e interurbano, aunque su escala es menor que la de plataformas de ridesourcing. Las plataformas de ridesourcing que operan en Chile no ofrecen la modalidad de viajes compartidos (shared ridesourcing).

**Hallazgo 3.12:** La tecnología eleva la tasa de utilización de los vehículos que operan en plataformas de ridesourcing por sobre la de los taxis tradicionales. Esto se logra mejorando los mecanismos de asignación entre conductor y pasajero, optimizando las rutas, y por medio de la reasignación de conductores en tiempo real.

**Hallazgo 3.13:** Las plataformas de ridesourcing ofrecen mecanismos diversos que permiten resolver parte de las fallas del mercado de taxis, incluyendo fallas de información, precio y calidad, y otras que en el pasado justificaron la regulación del sector. Ejemplos de estos mecanismos son: ubicación en tiempo real, datos del conductor, taxímetro digital integrado, sistema de evaluación y estándares por tipo de servicios.

**Hallazgo 3.14:** Las plataformas de ridesourcing introducen competencia en un mercado poco competitivo, con ganancias para los consumidores en precio, calidad y variedad de servicio. Esto reduce los márgenes de los proveedores tradicionales como los taxis.

**Hallazgo 3.15:** La regulación tarifaria de los taxis les impide competir vía precios, por lo que solo pueden reaccionar mejorando la calidad del servicio.

**Hallazgo 3.16:** Las plataformas de ridesourcing aumentan la oferta de transporte en zonas y horarios con nulo o menor servicio del transporte público y taxis tradicionales.

**Hallazgo 3.17:** Las plataformas de ridesourcing pueden tener efectos positivos en la seguridad, tanto del conductor y del pasajero, como en la vía pública. Por ejemplo, a través de una menor conducción bajo la influencia del alcohol, y del cobro vía electrónica (sin efectivo) para prevenir fraudes y delitos.

**Hallazgo 3.18:** Los conductores que usan las plataformas se benefician de la flexibilidad horaria y de ingresos adicionales, y la mayoría trabaja en régimen de jornada parcial.

**Hallazgo 3.19:** Las plataformas de ridesourcing poseen una presencia económica relevante en múltiples países. Sin embargo, la planificación tributaria por parte de algunas de ellas ha sido objeto de polémica por cuanto reduce o anula la recaudación fiscal vinculada a dicha actividad económica.

**Hallazgo 3.20:** La evidencia sobre el impacto de las plataformas de ridesourcing en congestión y contaminación es mixta a nivel global, siendo la conclusión más común que el ridesourcing aumenta los kilómetros recorridos. A mayor tasa de utilización y cantidad de pasajeros transportados por vehículos, mayor es la probabilidad de que disminuya la congestión y contaminación.

**Hallazgo 3.21:** La evidencia sobre el impacto de las plataformas de ridesourcing en el transporte público de uso colectivo (tren, bus, metro) también es mixta, y depende de los servicios existentes. Varios autores han mostrado que ridesourcing es un sustituto del transporte público en las áreas urbanas, pero también que es un complemento de éstos en viajes suburbanos..

**Hallazgo 3.22:** Una encuesta de caracterización de los usuarios de plataformas de vehículos de alquiler con conductor (ridesourcing) en el Gran Santiago en noviembre 2017 entrega los siguientes hechos estilizados:

* Uber es la plataforma dominante en el mercado: 95,5% de los encuestados la han usado en el último mes.
* El 87,5% de los usuarios de las plataformas de ridesourcing son usuarios frecuentes (al menos 2 veces al mes). El 67,5% de los usuarios frecuentes utiliza al menos una plataforma, entre 2 y 4 veces, mientras que el 32,5% entre 5 y 7 veces, y el 10,4% 9 veces o más.
* Los usuarios frecuentes suelen ser ocupados (73,6%) y principalmente asalariados. Asimismo, el 76,3% habita en hogares con ingresos superiores a los $550.000 correspondientes al ingreso mediano de la Región Metropolitana.
* A mayor edad del usuario, menor prevalencia en el uso de las plataformas de ridesourcing.
* La mayoría de los usuarios frecuentes señala que su medio principal de movilización es el metro o el bus (transporte público de uso colectivo). En el caso de los usuarios con automóvil en sus hogares, el principal medio de transporte es el auto.
* Los usuarios frecuentes utilizan las plataformas de transporte mayoritariamente los fines de semana (74,6%) y principalmente en horario nocturno, entre 20:00 y 06:00 (56,8%), coherente con una menor frecuente del transporte público. A mayor edad, mayor uso durante días de semana.
* La tasa de ocupación es de 1,9, que es superior a los taxis básicos sin plataforma y autos particulares (1,3 a 1,5). El usuario frecuente tiende a viajar solo (40%) o con un acompañante (36%). A mayor el ingreso del hogar, menor la tasa de ocupación.
* El principal motivo para realizar viajes es por ocio y visitas.
* El precio no es el único motivo por el cual se utilizan las plataformas: los usuarios valoran la comodidad, seguridad y velocidad.
* 70% considera relevante (6) o muy relevante (7) regular las plataformas, con una nota promedio de 5,6.
* Las áreas prioritarias de regulación para los usuarios son seguridad y protección al consumidor junto con laboral, seguido de tributación y datos personales.

**Hallazgo 3.23:** Una caracterización de los conductores de plataformas de ridesourcing (vehículos de alquiler con conductor) Easy Taxi y Uber en Chile entrega los siguientes hechos estilizados:

* Los conductores de plataformas suelen ser hombres y chilenos. Más de la mitad cuenta con estudios de educación superior o está estudiando. Los conductores de Uber son más jóvenes y de dedicación a tiempo parcial en comparación con los de Easy Taxi. Un tercio de los conductores de Uber trabajó previamente en el sector de transporte.
* La evidencia disponible sugiere que los conductores de Easy Taxi trabajan más horas semanales que los de Uber. Esto es consistente con los conductores de Uber reportando que sus horas de conducción son un complemento al ingreso (57%) y que poseen otro empleo a tiempo completo o parcial (62%).
* Los conductores de plataformas de transporte en su mayoría consideran que al conducir con la plataforma sus ingresos aumentaron (76% en Uber, 66% en Easy). Esto es natural en el caso de Uber ya que es un complemento principalmente, pero releva la eficiencia y el aumento en ingresos potenciales que ofrecen las plataformas para los conductores.
* El 50% de los conductores de Easy Taxi declara que maneja un vehículo propio (dueños de un cupo de taxi) mientras que el 50% arrienda. Por otro lado, la mayoría de los conductores de Uber maneja un vehículo propio o prestado (92%) y pocos arriendan (8%).
* Existen múltiples motivos por los cuales los conductores deciden utilizar plataformas. En Uber se debe a mayores ingresos y a la flexibilidad horaria mientras que en Easy se valora la seguridad y el aumento en ingresos debido a una mayor captación de pasajeros.
* En caso de no poder conducir vía plataformas, los conductores Easy Taxi se dedicarían a la misma actividad (82% seguiría siendo taxista) mientras que los conductores Uber se dedicarían principalmente a su otra actividad o estudios (45%) o buscarían empleo en otro sector (31%) aunque destaca que varios buscarían empleo en transporte (19%).

**Hallazgo 3.24:** La capacidad competitiva de los vehículos de plataformas ridesourcing deriva principalmente de la tecnología, no de la ausencia de regulación. La tecnología permite ahorros en costos entre 17% y 52% del ingreso mensual bruto de un taxista, mientras que evitar los costos regulatorios permite ahorrar un 2%. Considerando el arriendo de un cupo de taxi, el ahorro sería de 11,2%.