**Presentación ante la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado de la República**

Mayo 22, 2019

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

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.

El estudio de Plataformas Digitales se centra en los sectores de Transporte, Alojamiento, Fintech y telemedicina, y se analizó la regulación en los ámbitos del derecho laboral, tributario, de libre competencia, y derechos del consumidor para los sectores mencionados. En relación a Transporte, se aplicó una encuesta de valoración y uso de plataformas de transportes, encuestas a conductores de plataformas y se llevaron a cabo reuniones con actores públicos y privados, además audiencias públicas en Santiago, Concepción, y Valparaíso. El estudio está disponible en la página web de la CNP, con un conjunto de recomendaciones generales y sectoriales. La encuesta de valoración y uso de plataformas de transportes y el capítulo respectivo se anexan.

# Plataformas Digitales de Transporte

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 empresas de plataformas de transporte no debería limitar este último tipo de plataformas, que tienen externalidades positivas en torno aumentar la tasa de ocupación de viajes que de igual forma se realizarían.**

# Plataformas Digitales de Transporte en Chile

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 en un mercado poco competitivo, con ganancias para los consumidores** en precio, calidad y variedad de servicio. Este rápido crecimiento se ha dado en el contexto de un sector fuertemente regulado, con oferta limitada, precios fijos, y baja calidad del servicio.

Nuestro estudio muestra que las ventajas de las plataformas, su capacidad competitiva, no vienen dadas por la ausencia de regulación, sino por la eficiencia de la tecnología. La carga regulatoria para un taxi tradicional corresponde a aproximadamente un 2% de todos sus costos. En tanto, los vehículos de plataformas gozan de mayor eficiencia por kilómetro recorrido, tasa de utilización y velocidad de circulación, permitiendo ahorro de costos entre 17% y 52% (35% en 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.**

Los taxis 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 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.

Las plataformas reducen asimetrías de información en la ruta al tener taxímetro digital integrado, sistema de evaluación y estándares por tipo de servicios. Sin embargo, recomendamos extender a conductores y autos de plataformas las mismas **exigencias en seguridad que al sector de taxis tradicionales**, 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 implique 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, restricción de horarios o limitación de medios de pagos.**

En cuanto a la variedad de oferta y calidad del servicio, las plataformas pueden ofrecer nuevos servicios para satisfacer diferentes necesidades, por ejemplo, city car, autos de gama alta, autos de mayor tamaño, silla para niños o vehículos accesibles para silla de rueda. **Esta variedad de servicios es valorada por los pasajeros y resulta eficiente desde el punto de vista social.** El proyecto de ley contempla restringir lo anterior, en cuanto las características mínimas que deban cumplir los vehículos sean al menos la de los taxis. Estas características implican cilindrada mínima, vehículos de dos corridas de asientos, y modelo homologable a sedán. Esto generaría un servicio homogéneo, limitando la variedad de vehículos (City Car, Hatchback o Station Wagon están prohibidos). A la luz de los resultados de las encuestas, donde los usuarios valoran poder elegir que tipo de vehículo necesitan antes de iniciar su viaje, esta medida carecería de sentido. Incluso, a medida que los taxis participen plataformas, se debería flexibilizar tales requisitos.

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 39% de los encuestados habría realizado el viaje en taxi, y un 16% en su auto particular. Un 38% habría realizado el viaje en el transporte público mayor (bus o metro).

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.

Es evidente que con la expansión de las plataformas la capacidad fiscalizadora de las Seremitt será insuficiente, en tanto se mantenga el actual modelo de fiscalización aleatoria en terreno**. 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, por lo que debe ser también 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. Una de las ventajas más importantes de la tecnología aplicada a vehículos de transporte es la posibilidad de fiscalización en línea, que otorgaría facilidades para identificar y localizar a los infractores.

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.

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. 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).

Las plataformas de transporte tienen una presencia económica relevante en el país. A 2018, Uber contaba con más de 2 millones de usuarios activos, 80.000 conductores y más de 100 millones de viajes. Esto implica (una estimación conservadora) 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.

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. En el proceso, tienen además 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.

En términos generales, las recomendaciones de la CNP buscan identificar las potenciales fallas de cada servicio y aplicarles recomendaciones particulares. Es necesario tener en cuenta que: 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).