

REGULARIZANDO LAS PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS DE TRANSPORTE

- En abril de este año la Comisión Nacional de Productividad publicó parte del informe “El futuro de las Tecnologías Disruptivas en Chile” sobre plataformas de transporte.
- La primera recomendación de la CNP es potenciar el uso de las plataformas tecnológicas, reconociendo la importancia que tienen para aumentar el bienestar, la eficiencia y su capacidad de recolectar datos útiles para el diseño de políticas de movilidad.
- El proyecto de ley enviado por el Gobierno anterior apunta justo en la dirección contraria.
- Mientras se discute una reforma más amplia, es posible regularizar la operación de Uber en Chile modificando los decretos 212 y 80 del MTT.

Actualmente, la Comisión Nacional de Productividad (CNP) se encuentra elaborando un informe llamado “El futuro de las Tecnologías Disruptivas en Chile” para profundizar en los desafíos y aspectos regulatorios a tener en cuenta para promover el uso de la tecnología con el objetivo de aumentar la productividad y la calidad de vida de las personas. Hoy en Chile se encuentran operando Uber, Cabify, Easy Taxi y Safer Taxi.

Aunque el informe se encuentra en elaboración, en abril de 2018 la CNP publicó el capítulo 3 que estudia el caso de las plataformas digitales de transporte. Sobre la base de los antecedentes recopilados, la CNP recomienda potenciar el uso de las plataformas tecnológicas, reconociendo la importancia que tienen para aumentar el bienestar, la eficiencia y su capacidad de recolectar datos útiles para el diseño de políticas de movilidad.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DEL INFORME DE LA CNP

La principal conclusión del informe de la CNP es que la ventaja en costos de las plataformas tecnológicas respecto a alternativas tradicionales, no se debe a que operan sin regulación como han alegado grupos de interés. La ventaja en costos se explica principalmente por la innovación y la tecnología, que permiten ganancias en eficiencias. Especialmente, cuando se logran economías de red, gracias a la mayor escala de operación, como es particularmente el caso de Uber en Chile.

Se destaca también que la preferencia por los nuevos servicios por sobre los tradicionales se debe a un conjunto de factores, y no sólo a los precios bajos. Aspectos como la seguridad y la confianza, así como la diversidad de servicios y una mayor cobertura, también son aspectos valorados que se logran gracias a las nuevas tecnologías: ubicación en tiempo real, datos del conductor, sistema de evaluación, entre otros. Por otro lado, la tasa de utilización de los vehículos que usan plataformas tecnológicas es mayor y recorren menos kilómetros sin pasajeros que los taxis tradicionales.

En cuanto a los usuarios, en una encuesta para el Gran Santiago determinaron que Uber es la plataforma dominante del mercado. Un 95,6% de los usuarios de plataformas tecnológicas había usado Uber el último mes. Además, los usuarios frecuentes usan las plataformas mayoritariamente los fines de semana (74,6%) y en horario nocturno (56,8%).

Uber contaba en 2017 con cerca de 70.000 socios conductores en Chile, de los cuales el 30% trabaja más de 40 horas semanales, mientras que el 55% trabaja menos de 10 horas a la semana. El 62% de los conductores de Uber posee otra actividad, de éstos el 34% señala que es de tiempo parcial y el 28% de tiempo completo. En línea con la experiencia internacional, las plataformas representan una alternativa flexible para complementar ingresos a los socios conductores.

En cuanto a aspectos tributarios, Cabify está constituida en Chile como empresa de transporte, así que paga impuesto de Primera Categoría y Global Complementario. Los conductores de Cabify emiten boletas de honorarios, así que también pagan impuesto a la renta. En el caso de Uber, la empresa no está constituida en Chile y ofrece un servicio de intermediación desde el extranjero sin un establecimiento permanente en Chile. De acuerdo a la legislación vigente, no le corresponde pagar impuestos en Chile por las comisiones mercantiles que cobra. En cuanto a sus socios conductores, la mayoría no cumple con los requisitos para acogerse al régimen de "Renta Presunta de Transportes" (como los taxistas), así que les correspondería emitir boletas de honorarios como trabajadores independientes.

EL PROYECTO DE LEY EN TRÁMITE

Actualmente se tramita en el Congreso un proyecto de ley para regular las plataformas tecnológicas de transporte ingresado por el Gobierno anterior. Llama la atención que el proyecto apunte justo en la dirección contraria a las recomendaciones del informe de la CNP, restringiendo en forma importante el

funcionamiento y desarrollo de las plataformas tecnológicas para favorecer artificialmente a los taxis y colectivos tradicionales.

El proyecto homogeniza el servicio exigiendo “elevados niveles de confort y tecnología,” desconociendo que las plataformas tecnológicas ofrecen servicios diferenciados, con valores distintos, informando al usuario el tipo de vehículo que realizará el servicio, así como la evaluación del conductor. Por otro lado, desde una perspectiva social, es más eficiente que algunos viajes se realicen en vehículos pequeños que contribuyen menos a la contaminación y a la congestión.

Además, se restringen los vehículos por región que podrán operar bajo esta modalidad en forma arbitraria, protegiendo de la competencia a los servicios existentes de taxis y colectivos tradicionales; y se prohíbe el pago en efectivo, que representa la mayor parte de los usuarios actuales, limitando el acceso de las nuevas formas de transporte a quienes tengan acceso a una tarjeta de crédito.

También se prohíbe que el vehículo reciba pasajeros sin una reserva previa, la cual no podrá realizarse una vez iniciado el viaje. Esto impide el desarrollo de recorridos compartidos a través de plataformas como las que ofrece *Uberpool* en otros países, que generan viajes más eficientes y pueden contribuir a disminuir la congestión, constituyéndose en un complemento ideal para otras formas más masivas de transporte público.

Uno de los aspectos más llamativos del proyecto es la introducción del cobro de un impuesto especial por kilómetro recorrido por parte de los conductores que ofrezcan sus servicios a través de plataformas tecnológicas, cuya recaudación beneficiaría a los taxis tradicionales, menos eficientes. El impuesto por kilómetro, así como la tarifa misma sería fijada por la burocracia estatal.

Por último, el proyecto también introduce la obligación a las plataformas tecnológicas para el transporte privado de entregar toda su información a las autoridades. Incluida información sensible para los usuarios de la plataforma, como origen y destino, así como cuánto pagaron, o las rutas que hicieron. Este es un requerimiento excesivo de información que no existe en ninguna otra industria regulada en el país.

REGULARIZANDO LA SITUACIÓN ACTUAL

El informe de la CNP señala que la regulación actual de los taxis se definió en función de la capacidad tecnológica y de fiscalización de mediados del siglo pasado.

Esta contempla restricciones de precios, cuotas de participación, requerimientos que homogenizan el servicio y estándares que regulan la calidad. Enfoque que persiste en el proyecto de ley en trámite.

Parte de la operación actual (especialmente en el caso de Uber) sería irregular debido a que no cumple con lo establecido en los decretos 212 y 80 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT). Pero, se trataría de una legislación obsoleta, como señala el informe de la CNP.

El proyecto de ley presentado por el Gobierno anterior es deficiente y debe ser reformulado a la luz del informe de la CNP. Una nueva ley para regular todos los aspectos señalados en el informe de la CNP podría tomar tiempo en desarrollarse y discutirse en el Congreso.

Las plataformas Cabify y Easy Taxi cumplen mayoritariamente con la legislación actual, sin embargo, Uber, que es la más usada y tiene las mayores economías de red, no.

Considerando que Uber tiene 70.000 socios conductores activos y 2,3 millones de usuarios activos, no parece adecuado que la autoridad destine recursos insistiendo en evitar un cambio que ya se produjo. La historia ha mostrado lo inconveniente que es regular en contra del avance técnico para proteger a los sectores obsoletos.

Para regularizar la operación de Uber y terminar con esfuerzos fiscalizadores que son pura pérdida social, las autoridades podrían modificar los decretos 212 y 80 del MTT para que la operación de Uber cumpla con el reglamento y deje de estar sujeto a sanción.

Por ejemplo, en el decreto 212 (art. 20) se podrían introducir las plataformas tecnológicas como un nuevo modo para prestar servicios de transporte público adicionales a los buses, trolebuses, minibuses y automóviles de alquiler (taxis básicos, colectivos y de turismo) ya existentes.

Los servicios prestados a través de plataformas tecnológicas podrían quedar eximidos de requisitos que homogenizan el servicio como número de puertas, cilindrada o tres hileras de asientos, contemplados en el decreto 80 (art. 16). Asimismo, se podría flexibilizar el tipo de licencia requerida (art. 21), autorizando el uso de la licencia Clase B, al menos para los socios conductores que no son de jornada completa (55% trabaja menos de 10 horas a la semana); y permitir el pago en efectivo (art. 22).

En cuanto a las consideraciones tributarias, se podría exigir que las empresas que ofrecen el servicio de plataforma tengan que desarrollar su actividad en Chile mediante un “Establecimiento Permanente,” en cuyo caso, las empresas de intermediación pagarían impuesto de Primera Categoría o Impuesto Adicional, según sea el caso.

Por su parte, no es necesario hacer modificaciones legales para que los ingresos que perciben los socios conductores paguen impuesto a la renta. En este sentido, bastaría con la emisión de boletas de honorarios. La disponibilidad de información en los registros de la plataforma facilitaría la fiscalización por parte del SII.

En cuanto a los seguros obligatorios, se podría explicitar el tipo y formato de seguro mínimo que aplicaría a la modalidad de plataforma tecnológica (art. 23 del decreto 80).

Evidentemente, se deben revisar en detalle que las modificaciones en esta línea no estén en conflicto con otras disposiciones de los decretos 212 y 80 o con la Ley de Tránsito, así como la inclusión de otros aspectos deseados para mejorar la fiscalización, sacar provecho a la información o proteger a los usuarios.

CONCLUSIONES

La Comisión Nacional de Productividad se encuentra elaborando un informe llamado “El futuro de las Tecnologías Disruptivas en Chile.” En abril de este año publicó el capítulo 3 de este informe sobre plataformas de transporte. La primera recomendación de la CNP es potenciar el uso de las plataformas tecnológicas, reconociendo la importancia que tienen para aumentar el bienestar, la eficiencia y su capacidad de recolectar datos útiles para el diseño de políticas de movilidad. Esto contrasta con el proyecto de ley enviado por el Gobierno anterior, que limitaba severamente el desarrollo de plataformas tecnológicas, favoreciendo artificialmente a los taxis tradicionales.

Mientras se discute un proyecto más integral y detallado sobre una nueva regulación para este tipo de plataformas, es posible normalizar su funcionamiento mediante algunas modificaciones en los decretos 212 y 80 del MTT, así como la Ley de Tránsito, según se detalla en este documento