

REGULACIÓN DE APLICACIONES DE TRANSPORTE REMUNERADO: EN LA DIRECCIÓN CORRECTA

- La semana pasada, el Ejecutivo envió al Congreso Nacional un nuevo proyecto de ley para regular las plataformas digitales de transporte remunerado. A diferencia de la iniciativa del gobierno anterior que limitaba el desarrollo de estas tecnologías, el proyecto actual atiende a las recomendaciones de la Comisión Nacional de Productividad.
- El proyecto crea un registro de Empresas de Aplicación de Transportes (EAT), estableciendo ciertas exigencias de operación.
- El tipo de vehículo que podrá operar a través de EAT quedaría definido por reglamento, mientras que se exigiría licencia tipo A-1 a los conductores.

A fines de julio el Ejecutivo envió al Congreso una nueva iniciativa (Boletín N° 11934-15) para regular las plataformas digitales de transporte remunerado, como Uber y Cabify. A diferencia del proyecto enviado por el gobierno anterior que limitaba el desarrollo de las nuevas tecnologías, el actual intenta regularizar su operación, así como entregar herramientas al Ejecutivo para administrar su funcionamiento.

El nuevo proyecto estaría en línea con las principales recomendaciones del informe de la Comisión de Productividad (CNP) “Tecnologías Disruptivas: Regulación de Plataformas Digitales,” y con las regulaciones de diversas ciudades que reconocen el valor y potencial que entregan las nuevas tecnologías a los usuarios del transporte, a sus socios conductores y al país, en general. Sin embargo, existen espacios para mejorar o precisar algunos aspectos del proyecto durante la discusión parlamentaria.

CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto define a las “Empresa de Aplicación de Transporte” (EAT), como aquellas que ofrecen servicios de transporte a través de plataformas tecnológicas. Éstas se encontrarían en el rubro del transporte remunerado de pasajeros, y no en el de la intermediación, como opera actualmente la empresa Uber. Se crea un registro de EAT, estableciendo ciertos requisitos de información y de operación a las empresas

para poder ofrecer sus servicios, así como la contratación de seguros, según se defina en un reglamento. Las empresas deberán ser personas jurídicas constituidas en Chile.

A los conductores se les exige poseer la licencia A-1, además de un certificado de antecedentes el que no podrá tener anotaciones relativas a delitos establecidos en la Ley de Drogas (Ley N° 20.000), delitos sexuales, y algunos delitos graves contemplados en la Ley de Tránsito.

El tipo de vehículo que se podrá usar para prestar los servicios quedaría definido por reglamento. Por su parte, los taxis también podrán ofrecer servicios a través de EAT, en cuyo caso podrán cobrar una tarifa distinta a la del taxímetro. En el caso de los vehículos que se usen para servicios compartidos por pasajeros que no tienen relación entre sí, deberán estar inscritos como taxis colectivos.

Las EAT deberán entregar al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) información sobre zonas y horarios de operación y kilómetros recorridos con y sin pasajeros. Para esto, deberán proporcionar al MTT información innominada de recorridos, viajes, precios y evaluaciones de viajes. Por su parte, el MTT entregará al Servicio de Impuestos Internos (SII) la información que éste determine sobre los conductores asociados a las EAT.

Se establecen sanciones por operar sin estar inscrito en el registro, operar con vehículos que no cumplan con lo establecido en la ley o el reglamento, adulterar la información entregada al MTT o cobrar un monto distinto a la tarifa informada. La tarifa no podrá ser modificada una vez informada al pasajero, a menos que éste decida cambiar el recorrido propuesto.

Por último, el MTT podrá establecer restricciones a la operación de las EAT y sus vehículos adscritos en determinadas zonas geográficas para contrarrestar eventuales impactos en la congestión.

ASPECTOS A CONSIDERAR DEL PROYECTO

El nuevo proyecto de ley permite regularizar la situación de las plataformas tecnológicas de servicios de transporte y la de sus socios conductores que actualmente operan en el país. Se trata de una iniciativa cuyo sentido y énfasis difiere de aquella enviada por el gobierno anterior, que las restringía severamente. Esto constituye un avance, considerando las recomendaciones de la Comisión Nacional de

Productividad, que destaca que la preferencia por los nuevos servicios por sobre los tradicionales se debe a una mayor valoración por parte de los usuarios, y no sólo a los precios bajos. Aspectos como la seguridad y la confianza, así como la diversidad de servicios y una mayor cobertura, se logran gracias a las nuevas tecnologías.

Por el lado tributario, las empresas al estar constituidas en Chile, quedarían sujetas al pago de impuestos de primera categoría. Con los requisitos de información para el SII, se facilita la fiscalización en cuanto al pago del impuesto a la renta que les corresponda pagar a los socios conductores, según la legislación vigente.

Existen algunos aspectos del proyecto cuya aplicación quedaría sujeta al reglamento que se defina, así como de otros decretos que pueden incidir de manera importante en el funcionamiento y desarrollo de los servicios de transporte ofrecidos a través de plataformas tecnológicas. El nuevo reglamento debe permitir diversidad en los tipos de vehículos que puedan operar en esta modalidad. A diferencia de los taxis tradicionales, 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. Se debe tener en cuenta que la regulación actual de los taxis se definió en función de la capacidad tecnológica y de fiscalización de mediados del siglo pasado.

En el caso de los servicios compartidos, como Uberpool que opera en otras ciudades, el proyecto les exige estar inscritos como taxi colectivo. El Decreto 212 del MTT restringe a estos vehículos contar con dos corridas de asientos, limitando el potencial de los servicios que operen a través de plataformas tecnológicas de ser una alternativa de mayor calidad y bajo costo al transporte público tradicional en superficie, así como una contribución a la disminución en la congestión y contaminación. Por ello, la legislación debe ser flexible en cuanto a la operación de servicios compartidos, no exigiéndoles registrarse como tales o bien restringir la oferta del servicio a determinados tipos de vehículos.

El requisito de tener una licencia A-1, que se exige a conductores de taxis tradicionales, también podría revisarse. Por un lado, las plataformas tecnológicas ofrecen evaluaciones de otros usuarios en cuanto a la calidad del servicio, que considera la conducción. Por otro lado, se debe tener en cuenta que el 55% de los

socios conductores actuales de Uber trabaja menos de 10 horas a la semana, lo que podría distinguirse de una ocupación de tiempo completo o profesional.

Asimismo, debe tenerse en consideración que la obtención de una licencia A-1 requiere de un curso de unas 150 horas, con un costo aproximado de \$ 200.000 que sólo pueden ofrecer agencias acreditadas por el Estado. Esto podría significar un problema para la operación actual. Por cierto, la mayoría de estas agencias ofrecen cursos para la obtención de licencias profesionales A-2 (que permite conducir taxis, ambulancias y buses pequeños) en adelante. Una alternativa es eximir de este curso a los postulantes a las licencias A-1, manteniendo el resto de los requisitos, como el examen teórico y la experiencia de al menos dos años con licencia B.

El proyecto de ley, en principio, no impone cuotas para la entrada de nuevos oferentes, pero deja la facultad de hacerlo al MTT en forma arbitraria. En este sentido, se debe tener en cuenta que los servicios ofrecidos a través de plataformas tecnológicas tienen una mayor tasa de ocupación que los taxis tradicionales, contribuyendo en menor medida a la congestión. Además, atienden sectores que no son servidos adecuadamente por taxis tradicionales, y que sus usuarios frecuentes usan las plataformas mayoritariamente los fines de semana (74,6%) y en horario nocturno (56,8%), de acuerdo con el informe de la CNP. Por ello resulta inadecuado que desde el MTT se pueda restringir la operaciones de las EAT y sus vehículos en determinadas zonas geográficas.

NUEVOS ENFOQUES PARA LA REGULACIÓN

Las economías colaborativas que surgen gracias a las nuevas tecnologías muchas veces cambian el paradigma que enfrentaba el regulador a mediados del siglo pasado, pero que sigue vigente en muchos mercados tradicionales, como los problemas de información o las externalidades.

En su libro *The Sharing Economy*¹, el profesor Arun Sundararajan ofrece algunos modelos a considerar para regular las economías colaborativas, de tal manera de lograr los objetivos del regulador, evitando una excesiva carga regulatoria para el Estado. Estos serían la regulación entre pares, la auto-regulación y regulación delegada basada en datos.

En el caso de la regulación entre pares, las evaluaciones de otros usuarios sobre la calidad del servicio son una fuente relevante de información que las plataformas

ponen a disposición de los usuarios, y opera como un mecanismo para desvincular usuarios que presten un mal servicio. En cuanto a la auto-regulación, las empresas tienen incentivos para que sus socios conductores cumplan con la normativa, relevando al Estado de hacer este tipo de fiscalización. Por último, la gran cantidad de datos que tienen las plataformas tecnológicas son un insumo relevante para la política pública. Sin embargo, el regulador no tiene la capacidad para analizarlos, por lo que no debe aspirar a controlar toda la información generada a partir de estas plataformas, pero sí puede delegar parte de la fiscalización éstas, como puede ser la recolección de la información necesaria para el cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los conductores.

CONCLUSIONES

El nuevo proyecto del Ejecutivo que regula las plataformas tecnológicas de transporte está bien inspirado. Sin embargo, existen aspectos relevantes que van a depender del reglamento que se defina, así como de otros decretos que pueden tener una incidencia importante en la aplicación práctica de la ley. De ahí la importancia que en la discusión de la iniciativa legal se acoten los ámbitos de discrecionalidad de la autoridad a nivel de reglamento, fijando o estableciendo ciertos parámetros marco, tal y como se ha hecho respecto de otras iniciativas legales que delegan a reglamentos o normas de carácter general ciertas especificidades de la ley.

Entre ellos está el tipo de licencia exigida, que podría flexibilizarse para socios conductores que ofrecen servicios ocasionalmente. Alternativamente, se podría dejar de exigir un curso para la obtención de la licencia tipo A-1. Asimismo, el nuevo reglamento debe permitir diversidad en el tipo de vehículo que se use para prestar estos servicios.

Las economías colaborativas permiten al regulador traspasar parte de su carga fiscalizadora a través de modelos como la regulación entre pares, la auto-regulación y regulación delegada basada en datos.

ⁱ Sundararajan, A. (2016). The sharing economy: The end of employment and the rise of crowd-based capitalism. Mit Press.