

Sesión Ordinaria No. 43-2018
Acuerdo: Artículo Noveno

Fecha: 30-10-2018.

Hora: 18:45.

No. de Opinión: 21-2018.

Expediente No.: 050-18-C.

Consulta.

Mercado: Transporte remunerado de pasajeros modalidad taxi y similares

Asunto: Criterio solicitado por la SUTEL sobre la procedencia o no de la apertura de un procedimiento administrativo sancionador contra la Compañía Nacional de Fuerza y Luz por supuestas prácticas monopolísticas relativas.

OPINIÓN No. 21-2018

Comisión para Promover la Competencia a las dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos del treinta de octubre de dos mil dieciocho que en lo conducente establece:

Criterio en relación con la Regulación del Transporte Remunerado de Pasajeros Modalidad Taxi y Similares.

INTRODUCCIÓN

En el camino de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo el país elaboró un plan de acción que abarca, entre otros temas, la adopción de instrumentos jurídicos de la organización. Uno de estos instrumentos jurídicos es el C(79)155/FINAL que se refiere a la "Recomendación del Consejo en Política de Competencia y Sectores Exceptuados o Regulados".

Esta recomendación señala que los sectores económicos regulados por las autoridades públicas y que están total o parcialmente eximidos de las prácticas comerciales restrictivas representan una proporción significativa de la producción nacional de los países miembros, por lo que éstos han empezado a reexaminar la necesidad particular de determinados Reglamentos o exenciones y, cuando sea factible, confiar más en la competencia y en la aplicación de las leyes de prácticas comerciales restrictivas. Lo anterior por cuanto consideran que la regulación debe desplazar las leyes sobre la competencia o las prácticas empresariales restrictivas sólo en la medida necesaria para lograr objetivos de política pública que no pueden obtenerse únicamente mediante la competencia.

El instrumento sugiere a los Gobiernos realizar -con la participación de las autoridades de competencia-revisiones de los regímenes regulatorios y de las exenciones de las leyes de prácticas comerciales restrictivas para considerar si las razones iniciales o circunstancias que dieron lugar a reglamentación, si éstos han alcanzado sus objetivos y los costos que ello ha implicado, así como un análisis de si esos fines podrían alcanzarse en la actualidad mediante el control de la normativa antimonopolio o por formas de intervención gubernamental que restrinjan la competencia en menor grado.

Para ello, la Unidad Técnica de Apoyo a la Comisión para Promover la Competencia elaboró un estudio “Regulación y Competencia en el Transporte Remunerado de Pasajeros Modalidad Taxi y Similares” a fin de atender lo dispuesto en la directriz antes indicada. A partir de dicho estudio esta Comisión considera oportuno emitir el siguiente criterio sobre este sector, que no se encuentra excluido de la aplicación de la normativa de competencia.

SOBRE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL ESTUDIO.

El transporte de personas constituye una necesidad colectiva y un factor determinante para su crecimiento y desarrollo económico. Sistemas de transporte eficientes repercuten en la calidad de vida de los habitantes al permitir la movilidad entre diversos puntos en condiciones óptimas de precio, tiempo, conveniencia, comodidad y seguridad.

En el transporte remunerado de pasajeros modalidad taxi existen al menos dos problemas que pueden distorsionar la prestación del servicio en detrimento del consumidor: 1) asimetrías de información, ya que el usuario no cuenta con información suficiente sobre aspectos importantes tales como la confiabilidad del conductor, las condiciones de seguridad y calidad del vehículo, el conocimiento de la ciudad y la predictibilidad del precios; y 2) problemas de coordinación ya que los pasajeros no conocen con exactitud dónde podrán abordar un vehículo, en tanto los conductores desconocen el lugar exacto donde recoger pasajeros, lo que puede llevar a problemas en la oferta de servicios, que repercute en tiempos de espera altos y en la subutilización de vehículos.

Precisamente para atender los problemas antes señalados los Gobiernos de buena parte de los países, han introducido regulaciones que procuran condiciones óptimas en la prestación del servicio, en aspectos tales como calidad, seguridad, continuidad, precios y conveniencia. Sin embargo, en el país estas regulaciones que se han mantenido sin mayor variación durante décadas, han demostrado que han quedado desfasadas y no resultan actualmente las más adecuadas para solventar los problemas antes señalados.

En Costa Rica el transporte remunerado de personas modalidad taxi es considerado un servicio público y como tal se encuentra ampliamente regulado. No obstante, ello no ha obstaculizado la existencia de actores que prestan el servicio de forma irregular, a pesar de los esfuerzos de los distintos Gobiernos por erradicar los taxis “piratas” –no autorizados- y luego de transformar la figura del porteo en un servicio regulado que pasó a llamarse Servicio Especial Estable de Taxi (Seetaxi) en el año 2011.

Parte de la problemática a la que se enfrentan actualmente los taxistas, tiene su origen en que a pesar de que la ley establece una gran cantidad de restricciones, muchas terminan siendo inútiles, por cuanto no son atendidas por los dueños de placas -no necesariamente los concesionarios-, o por la falta de vigilancia de su cumplimiento por parte de las autoridades. Un ejemplo lo constituye la prohibición de alquilar las licencias, situación que es común en la realidad del sector, sino que además genera una afectación a los taxistas que deben alquilar la placa y laborar jornadas extensas con el objetivo de poder obtener algún beneficio económico.

Aunado a la problemática expuesta, en el 2015 inicia operaciones en el país la plataforma tecnológica Uber, bajo la figura de “comunidad de autoabastecimiento”, basada en una agrupación de miembros que fue creada para

autogestionar sus necesidades específicas de movilidad. Esta empresa contaba a julio del 2018 con 20.000 socios colaboradores y 738.000 personas registradas que utilizaron la plataforma durante los últimos tres meses. Según señala la empresa, Costa Rica es el país con la mayor penetración del servicio en América Latina, a pesar de que la aplicación está principalmente enfocada en la GAM y de los esfuerzos del Gobierno por detener su funcionamiento. Existen además otras plataformas que prestan servicios similares.

Si bien el Gobierno considera que la prestación de servicios de transporte utilizando estas plataformas es ilegal, no se ha emitido ningún pronunciamiento por parte de los Tribunales de Justicia al respecto. Por otra parte, las acciones de la Administración no han logrado detener el incremento en la cantidad de conductores y usuarios que continúan respaldando el servicio, lo que ha dificultado el cese de operaciones de la plataforma. Sin embargo, recientemente se ha llegado a un acuerdo con los taxistas de presentar un proyecto de ley en la corriente legislativa que regule a este tipo de plataformas.

Tal y como lo establece el IICE-UCR en su estudio, la interpretación que se obtiene del análisis del mercado de taxis actualmente, deja en evidencia el hecho de que *“(...) la realidad del país desbordó el modelo regulatorio del servicio de transporte modalidad taxi. La presencia muy significativa de actores formales, pero no regulados (Seetaxi) e informales cuya participación crece rápidamente confirman que el mercado experimenta transformaciones drásticas que el modelo de regulación vigente no ha sido capaz de atender. (...)”*

El análisis del marco jurídico con respecto al transporte remunerado de personas en la modalidad taxi, desde la óptica de la Competencia y, en atención a la recomendación del Consejo en Política de Competencia y Sectores Exceptuados o Regulados, evidencia que, las razones iniciales o circunstancias que dieron lugar a regulación (eliminación de asimetrías de información principalmente), no son válidas en las condiciones actuales. Existen serias deficiencias en la regulación, como por ejemplo la falta de estudios técnicos que sustenten restricciones cuantitativas y cualitativas de la oferta, tales como las limitaciones al número máximo de licencias, y ámbito territorial de éstas, así como las restricciones de premisos de Seetaxi

Asimismo, restricciones que buscan controlar el congestionamiento vial en algunos puntos del país y la contaminación producida por emisiones, tampoco han logrado su cometido, producto del crecimiento urbano sin planificación que se ha dado en los últimos años, como lo demuestran estudios del PEN, por lo que al final los verdaderos costos sociales, económicos y administrativos evidencian ser superiores en relación con los beneficios que brinda la regulación actual de la modalidad taxi.-Sin embargo, con la llegada de las plataformas digitales (aplicaciones móviles) en el sector transporte (caso de Uber), los problemas referentes a las asimetrías de información y la asignación eficiente de recursos se han solventado en gran medida a través del uso de, sistemas de reputación en línea y geo localización, así como algoritmos que asignan tarifas siguiendo los patrones de la oferta y la demanda. Por lo que los objetivos que dieron origen a la regulación, podrían efectivamente alcanzarse en condiciones contemporáneas mediante la operación de la competencia sometida a control bajo las leyes de prácticas comerciales restrictivas o por formas de intervención gubernamental que restrinjan la competencia en menor grado.

La revisión de la regulación también evidencia que, el modelo tarifario existente hoy en día, no permite una adecuada remuneración al dueño de la placa; el estudio del IICE-UCR arroja hallazgos relevantes con respecto a

los parámetros del modelo vigente, esto aunado a la situación económica difícil por la que atraviesan actualmente los choferes de taxi, amerita repensar si la estructura tarifaria responde verdaderamente a la realidad del sector y consiga una adecuada retribución a los conductores.

RECOMENDACIONES

Es claro que en la actualidad las innovaciones que permite la tecnología continuarán provocando cambios estructurales en los mercados en los próximos años, por lo que el Gobierno debe prepararse para enfrentar los efectos que dichos cambios traen sobre los mercados.

Se recomienda analizar opciones alternativas a la regulación actual (Leyes N° 7969 y N° 8955, principalmente), que permitan al transporte remunerado de personas en la modalidad taxi, garantizar los requerimientos mínimos necesarios para la prestación adecuada del servicio, en el entendido de que dicha regulación no ha logrado alcanzar los objetivos para los cuales fue diseñada, y no se encuentra adecuada ni a la realidad del país, ni a la evolución de la economía en la era digital.-En este sentido, la Coprocom ve razonable realizar cambios de orden legal como eliminar la limitación en el número de placas y el establecimiento de un registro con requisitos básicos que garanticen la seguridad, la calidad y la eficiencia del servicio al usuario, de cumplimiento obligatorio para todos quienes decidan ofrecer el servicio, independientemente de la figura jurídica que utilicen. Tal como ya lo había expresado este órgano en el pasado, le ofrece al Poder Ejecutivo la asesoría de esta Comisión para facilitar su proceso de toma de decisiones sobre los cambios regulatorios¹.

En línea con lo anterior, y en el mismo sentido de las recomendaciones realizadas por el IICE-UCR en su estudio, se recomienda valorar la conveniencia de mantener el modelo tarifario actual, no sólo por la actualización de sus parámetros operativos, sino por la consideración de la validez que tenga un modelo tarifario como el establecido, en una economía digitalizada.

En caso de que se opte por regular las plataformas digitales como Uber, considerar los aspectos antes mencionados sobre la regulación de este tipo de servicios, manteniendo el objetivo de velar por la seguridad de los conductores y usuarios, sin establecer requisitos demasiado específicos que inhiban la aparición de nuevas empresas en el mercado o que provoquen la salida de las actuales.

¹ Conforme al artículo décimo cuarto del acta de la sesión ordinaria N° 27-2015 correspondiente al 25 de agosto de ese año, respecto a la plataforma UBER se recomendó al Gobierno de entonces:

- i. Instar al Poder Ejecutivo, entiéndase al Presidente de la Republica y al Ministro de Obras Públicas y Transportes para que, a la mayor brevedad posible, formule consulta a las instancias técnicas de rigor, en torno a UBER, y el tipo de servicio que este representa, y por tanto, se logre determinar y clarificar si le cabe algún tipo de regulación, y bajo qué condiciones.
- ii. En caso de ausencia de regulación, y de ser ésta necesaria, se realice la propuesta de una normativa -previa consulta pública-pero que sea la mínima y necesaria, respetándose así criterios de proporcionalidad y razonabilidad constitucional en lo que se pida como requisitos, y de frente a una realidad de servicio que favorecerá la competencia efectiva, siendo ello de forma evidente de alto interés de los usuarios.
- iii. Ofrecer al Poder Ejecutivo la asesoría de esta Comisión para facilitar su proceso de toma de decisiones sobre el particular.

Comparte la Coprocom el criterio de otras autoridades de competencia con respecto a que, cuando se opta por regular las plataformas como Uber y similares, las autoridades deben identificar las fallas de mercado que dichas plataformas resuelven, así como los estándares mínimos de seguridad para usuarios y consumidores que quedan aún pendientes de garantizar, con el fin de que la normativa se limite a atender los problemas que no sean resueltos por los propios modelos de negocio y evite imponer requisitos que dupliquen la atención de fallas de mercado ya solventadas. En general se considera que los aspectos específicos que deberían contener las regulaciones de las plataformas digitales, en caso de que se opte por emitir las, son los siguientes:

- Certeza jurídica que permita el desarrollo de nuevos modelos de negocios.
- Tener en cuenta las diferencias existentes entre los servicios tradicionales, y servicios tecnológicos disruptivos.
- Privilegiar esquemas de autorregulación cuando solucionen fallas de mercado.
- Identificar correctamente los sujetos obligados de la regulación:
- Garantizar la neutralidad frente a la tecnología y promover la competencia por medio de un uso adecuado de la información. **Notifíquese. Expediente 050-18-C.**

Acuerdo adoptado con el voto unánime de Rodolfo Chévez Chévez; Christian Campos Monge; Juan José Valerio Alfaro; Victor Pérez Pérez y Sergio Villalobos Campos.
