

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2016)22

Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

05-Apr-2016

Spanish - Or. English

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS
COMPETITION COMMITTEE**

DAF/COMP/LACF(2016)22
Unclassified

**LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version)
FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA**

Sesión I: Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía

-- Contribución de Brasil --

12-13 de abril 2016, Ciudad de México, México

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Brasil PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 12-13 de abril 2016 en México.

Contacto: Lynn ROBERTSON, Coordinadora de Relaciones Globales, División de Competencia de la OCDE [Tel: +33(0)1 45 24 18 77, Correo electrónico: lynn.robertson@oecd.org]

JT03393360

Complete document available on OLIS in its original format

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

Spanish - Or. English

FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA



14º Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia
12-13 de abril de 2016, Ciudad de México, México

Sesión I: Innovación disruptiva en América Latina y el Caribe: Retos en la aplicación de la ley de competencia y oportunidades para la abogacía

LA INNOVACIÓN DISRUPTIVA EN BRASIL: RETOS EN LA APLICACIÓN DE LA LEY DE COMPETENCIA Y OPORTUNIDADES PARA LA ABOGACÍA¹

-- CONTRIBUCIÓN DE BRASIL --

La escena económica brasileña ha cambiado significativamente en los últimos quince años. La política social y el crecimiento económico han hecho que una gran parte de la población excluida hasta ahora de los principales mercados económicos incrementara su nivel de ingresos y accediera al mercado de consumo. Entre 2003 y 2008, el mercado de consumo ha aumentado casi un 20%.² Este cambio en la sociedad y la economía brasileña ha allanado el camino a los nuevos modelos económicos. Economía informal, economía solidaria, economía colaborativa, innovación disruptiva, comercio electrónico, empresa «maverick», entre otros, son algunos de los conceptos debatidos en este marco. Desde la perspectiva de la política de competencia y partiendo de este contexto, este documento abordará, en primer lugar, los desafíos relacionados con las innovaciones disruptivas en Brasil; a continuación, analizará algunas oportunidades de defensa de la competencia, y para terminar, presentará un estudio de caso concreto sobre una innovación disruptiva en el país.

¹ El presente documento ha sido preparado por Luiza Kharmandayan y Ana Julieta Teodoro Cleaver. Luiza Kharmandayan es la responsable de la Asesoría Internacional del Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) y Ana Julieta Teodoro Cleaver es funcionaria y especialista en políticas y gestión públicas del Gobierno Federal de Brasil, destinada a la Asesoría Internacional del CADE. Se las puede contactar en: luiza.kharmandayan@cade.gov.br y ana.cleaver@cade.gov.br.

² Véase el artículo siguiente, publicado en prensa:
<http://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRSPE58K0F920090921>.

1. Desafíos relacionados con las innovaciones disruptivas en Brasil

1. Cuando el contexto socioeconómico cambia con rapidez suele modificarse la relación entre la oferta y la demanda de la economía. La entrada de un gran número de consumidores en el mercado económico deja espacio para nuevas empresas, nuevos modelos económicos y nuevas relaciones económicas. Se trata de un contexto especialmente favorable para nuevas empresas con sentido de la oportunidad, que saben aprovechar el momento. En consecuencia, un mercado potencial para las empresas, los servicios y los productos disruptivos.

2. De hecho, en los últimos años han entrado en el mercado brasileño un gran número de innovaciones disruptivas. Las encontramos en el mercado educativo (modelo MOOC), en el sector bancario/financiero (MoneyClip), en el transporte público (Uber), en el sector hotelero (Airbnb), en las telecomunicaciones (WhatsApp), en el ocio (Netflix), por nombrar solo algunas. Estas innovaciones suelen interesar al gran público, pero generan un rechazo inmediato entre las empresas incumbentes.³ En otras palabras, al tiempo que los incumbentes intentan expulsar a los innovadores, el debate público sobre la legalidad y los efectos de los disruptores en el mercado parecen llamar la atención de una amplia audiencia que no es experta en el tema. Un ejemplo de ello lo tenemos en que la decisión judicial que suspendía los servicios de WhatsApp por 48 horas en diciembre de 2015, tras una demanda presentada por operadores de telecomunicaciones, fue objeto de protestas generalizadas.⁴

3. Resulta complejo, sin embargo, abordar este tema desde la perspectiva del respeto de la competencia. Por un lado, un contexto sometido a una rápida evolución requiere que las leyes antimonopolio evolucionen con agilidad. En este sentido, el sistema relacionado con la competencia debería ser lo suficientemente flexible para seguirle el ritmo a los desafíos económicos y reaccionar con contundencia ante el mercado cambiante. Por otro lado, la certidumbre y la predictibilidad son fundamentales para el buen funcionamiento de los organismos de defensa de la competencia. Habida cuenta de ello, frente a las innovaciones disruptivas, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) de Brasil ha priorizado la mejora de los métodos de análisis frente al análisis de las tendencias de políticas específicas. Es preciso entender bien los complejos efectos de cada innovación disruptiva antes de tomar decisiones categóricas.

4. Además, los mercados disruptivos suelen difuminar las definiciones y los límites de los mercados estructurados. Esta especie de maraña económica complica considerablemente el análisis adecuado de los efectos de la innovación disruptiva en un mercado específico. Los estudios de mercado en este contexto son complejos, requieren nuevas herramientas y nuevas perspectivas. Por todo ello, si se mejoran las herramientas de valoración de análisis de mercado, las autoridades pueden anticiparse mejor a los temas de competencia relacionados con las disrupciones. Antes de definir tendencias específicas y ejecutar nuevas políticas se debería tener un amplio y profundo conocimiento de los efectos de las innovaciones disruptivas en la escena competitiva.

5. Otro de los desafíos relacionados con la competencia en el caso de innovaciones disruptivas tiene que ver con la regulación. La economía brasileña está bastante regulada, tanto a nivel nacional como local, con organismos responsables de las telecomunicaciones, la generación de energía, el transporte por carretera, el transporte marítimo y fluvial, entre otros. La entrada de disruptores en mercados regulados exige que las autoridades de la competencia se planteen también estos aspectos. En este sentido, el CADE debe mantener un continuo diálogo con los órganos reguladores brasileños. Lograr que los reguladores

³ Véase el artículo siguiente, publicado en prensa: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1715144-tv-por-assinatura-perde-mais-de-100-mil-clientes-em-outubro-diz-anatel.shtml>.

⁴ Véase el artículo siguiente, publicado en prensa: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/12/1719934-justica-determina-bloqueio-do-whatsapp-em-todo-brasil-por-48-horas.shtml>.

comprendan bien las distintas innovaciones disruptivas es una parte fundamental de la labor del CADE con respecto a este tema.

2. Oportunidades de defensa de la competencia

6. El esfuerzo del CADE por fomentar la sensibilización viene dado por el convencimiento de que todas las partes interesadas deben tener en cuenta los temas de competencia en la escena económica. Dado que la Administración local está sometida a la presión directa de las empresas incumbentes, que a menudo exigen reglamentación que evite la entrada de disruptores en ciertos mercados, el hecho de promover las ventajas de la competencia entre los responsables y las instituciones del gobierno es una iniciativa de suma importancia. Como veremos en el estudio de caso del apartado siguiente, la asistencia del CADE a legisladores y gobiernos locales constituye una parte importante de sus esfuerzos de defensa de la competencia, especialmente en lo que atañe a las innovaciones disruptivas.

7. Y con respecto a los efectos de las innovaciones disruptivas, otra importante oportunidad de sensibilización tiene que ver con una mejor comunicación con la opinión pública. En Brasil la acogida de los consumidores a las innovaciones disruptivas es muy positiva, pero estas innovaciones son las más vulnerables ante las prácticas antimonopolísticas. En el debate público que suele derivarse de la controversia entre empresas incumbentes y empresas disruptoras, los consumidores se muestran cada vez más interesados por los temas económicos y los asuntos relacionados con la competencia. Este contexto brinda, pues, un gran número de posibilidades de defensa de la competencia y, además, el mensaje llega a gran parte de la población.

8. En lo referente a las innovaciones disruptivas, cabe destacar que los desafíos y las oportunidades que se encuentran los responsables de velar por el cumplimiento de la legislación casi nunca son de ámbito exclusivamente local. En muchos casos los disruptores son empresas extranjeras que trabajan en diferentes partes del mundo. Las *start-ups* tienen servicios deslocalizados y los productos y servicios por Internet están disponibles desde cualquier lugar, solo es necesario tener conexión. Además, cabe tener en cuenta que, aun en diferentes jurisdicciones, los problemas que se barajan son similares. Considerando el alcance regional del Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia, parece apropiado subrayar la relevancia de un esfuerzo regional por informar a las partes interesadas —incumbentes, disruptores, representantes e instituciones del gobierno, consumidores, *think tanks*, colegios de abogados, académicos, entre otros— sobre las innovaciones disruptivas y sus posibles efectos en la competencia. Una iniciativa conjunta a nivel regional e internacional podría ser muy eficaz y útil en el sentido de construir una base sólida y amasar un mayor conocimiento sobre este tema tan controvertido.

3. Labor de sensibilización del CADE en relación con la innovación disruptiva: el caso de las aplicaciones para traslados en coche

9. La llegada a Brasil de las aplicaciones que proponen traslados en coche, concretamente Uber, ha afectado al mercado de transporte de pasajeros en coche. Al estar muy regulado y legislado a nivel local, este mercado es complejo para la introducción de innovaciones disruptivas. Las empresas incumbentes son las más conservadoras en su reacción. La Administración local y los organismos públicos, por otro lado, aprueban distintas normas y presentan diferentes puntos de vista sobre el tema. Considerando este tema tan delicado, que tanto afecta a la sociedad, el Departamento de Estudios Económicos del CADE publicó en 2015 dos documentos de trabajo que valoraban las implicaciones de las plataformas colaborativas en el mercado del transporte individual de pasajeros de Brasil.⁵

⁵ Para consultar dichos estudios, sírvanse visitar las webs siguientes:
<http://cade.gov.br/upload/O%20Mercado%20de%20Transporte%20Individual%20de%20Passageiros.pdf>

10. Buena parte del debate en torno a las plataformas de transporte colaborativo de Brasil se centra en el argumento de los taxistas, que aseguran que la plataforma en línea es una competencia desleal porque abre el mercado a los conductores sin licencia. Los taxistas aseguran que si ellos tienen que cumplir unas normas y una reglamentación y pagar impuestos, los conductores de esas plataformas también deberían atenerse a las mismas reglamentaciones y pagar los mismos impuestos. En cambio, las plataformas de transporte colaborativo (sobre todo Uber) responden que sus conductores no tienen por qué tener licencia porque la naturaleza del servicio prestado es distinta.

11. Los taxistas también apuntan que los consumidores deberían prestar atención a la seguridad. Las plataformas de transporte colaborativo, por su parte, responden que comparten esa inquietud, pero que están convencidos de que el sistema de valoración que aplican garantiza a los consumidores un servicio alternativo fiable. Aseguran que, con su sistema, la gente puede negarse a que les lleve un conductor concreto si consideran que no tiene una buena valoración de otros pasajeros y, además, una vez iniciada la carrera, las plataformas siguen el itinerario del vehículo mediante GPS.

12. En realidad, no se trata tan solo de cuestiones prácticas, sino también de temas políticos. En Brasil, los taxis se consideran «coches de alquiler» y los taxistas deben tener una licencia especial concedida por el gobierno local, que decide cuántas licencias otorga. Por otro lado, se puede comerciar con las licencias, pero es que, además, los conductores con licencia pueden comprar vehículos con ventajas fiscales. Por todo ello —número limitado de licencias concedidas por el Gobierno, exenciones fiscales y comercio de licencias—, las licencias de taxi se consideran un activo. Con las nuevas tecnologías que permiten a los conductores entrar en el mercado sin licencia, el valor de las licencias cae, naturalmente, para disgusto de las asociaciones de taxistas. El debate, pues, afecta a los intereses de un colectivo profesional, lo que representa otro desafío para los reguladores y los profesionales que diseñan las políticas.

13. Aparte de lo complejo de la situación, sobre la mesa están los problemas de competencia. Las autoridades antimonopolio deben fomentar el reconocimiento público de los cambios en el mercado a causa de las innovaciones disruptivas y de las ventajas que conllevan. Así, el papel del CADE en este caso es sensibilizar no solo a los organismos públicos, sino también a la sociedad en general, respondiendo a las limitaciones que una regulación indebida puede ocasionar a la competencia.

14. En consonancia con todo ello, los documentos de trabajo del CADE sobre el tema, que son públicos y tienen una amplia difusión, son el resultado del esfuerzo de este organismo por difundir la información entre los agentes del gobierno sobre temas de competencia, entre los que se incluyen las innovaciones disruptivas. En otras palabras, los estudios del CADE pretenden contribuir a informar a los decisores y a la opinión pública en materia de competencia. De hecho, los estudios analizan ciertos aspectos de las políticas de urbanismo, seguridad ciudadana y transporte público, pero solo en lo tocante a los temas de competencia. Su objetivo es aportar información al debate que tiene lugar no solo entre taxistas y responsables del gobierno, sino también entre los consumidores. Las partes interesadas en el debate suelen centrarse en los aspectos que les afectan directamente. El CADE espera que sus estudios contribuyan a que las partes puedan valorar de forma objetiva los pros y los contras de permitir o prohibir las aplicaciones colaborativas de transporte, considerando qué consecuencias tendrá la introducción de una tecnología nueva y disruptiva para el mercado de transporte de pasajeros público y privado.

<http://cade.gov.br/upload/Rivalidade%20ap%C3%B3s%20entrada%20-%20o%20impacto%20imediato%20do%20aplicativo%20Uber%20sobre%20as%20corridas%20de%20t%C3%A1xi.pdf>

15. Los documentos del CADE han dado lugar a consultas de las partes interesadas en conocer mejor el tema, especialmente las instituciones públicas. Buen ejemplo de ello es probablemente el constante diálogo entre el CADE y el gobierno municipal de São Paulo, una de las ciudades más grandes del mundo. Más concretamente, la asamblea legislativa municipal de São Paulo presentó un proyecto de ordenanza que, con la aprobación del pleno municipal, hubiera prohibido las plataformas de transporte colaborativo en el mercado municipal. Sin embargo, el gobierno municipal, inspirado por el estudio previo del CADE, creó un grupo de trabajo para evaluar el efecto de Uber en el sector. Además, el gobierno trató con los analistas del CADE distintos temas de competencia relacionados con el mercado y su regulación. El resultado de esta cooperación ha sido la elaboración de una nueva ordenanza, que actualmente está abierta a consulta pública.

16. El principal mensaje transmitido por los documentos de trabajo tiene que ver con la necesidad de dedicarle la debida reflexión a la respuesta que se da a las plataformas de transporte colaborativo. Los documentos explican que la reglamentación se deriva de la necesidad de solucionar deficiencias del mercado, tales como monopolios, asimetría de información y desajustes entre oferta y demanda. Las deficiencias del mercado repercuten directamente en el bienestar de los consumidores porque hacen que se reduzca su excedente y se pierda eficacia económica. En sectores con obstáculos significativos a la autorregulación, el gobierno suele intervenir con la regulación para solucionar esas deficiencias. Sin embargo, la regulación también puede poner trabas a la competencia. En ese contexto, las innovaciones disruptivas pueden allanar el camino para resolver las deficiencias del mercado y abordar los temas regulatorios de distintos mercados. Cuando un innovador disruptivo entra en un mercado, puede romper un monopolio, proporcionar información de forma más uniforme y lograr que la oferta y la demanda encajen mejor. Y si las innovaciones disruptivas solucionan las dificultades regulatorias como es debido, la reglamentación de esos mercados deja de ser necesaria y su mantenimiento podría acabar perjudicando al bienestar del consumidor.

17. A la vista de todo ello, los documentos de trabajo preparados por el CADE muestran que las plataformas de transporte colaborativo tienen potencial para ofrecer alternativas superiores al vehículo particular para un grupo de consumidores y alternativas superiores a los taxis para otro grupo de consumidores, con una reducción potencial de los precios. Además, el nuevo mercado también constituiría una alternativa para los conductores con licencia (incluidos los taxistas) que quisieran modificar su modelo de negocio. En resumen, los documentos de trabajo informan a la sociedad de que las aplicaciones de transporte colaborativo pueden ofrecer distintas ventajas a los consumidores y que no se han encontrado argumentos económicos para prohibir dichas tecnologías.⁶

⁶ Véanse los artículos siguientes, publicados en prensa:

<http://www.pnm.adv.br/files/news/cade-violence-against-uber-in-brazil-may-have-broken-antitrust-law.pdf>

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2015/12/15/internas_polbraeco.510707/segundo-cade-criacao-do-uber-nao-diminuiu-uso-de-taxis-pela-populacao.shtml

<http://www.valor.com.br/empresas/4356906/cade-conclui-que-uber-nao-concorre-com-aplicativos-de-taxi>

<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/cade-diz-que-nao-ha-razao-economica-para-proibir-servicos-como-uber.html>

<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-12/segundo-cade-criacao-do-uber-nao-diminuiu-uso-de-taxis>

<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/12/14/procura-por-taxi-continua-a-mesma-apos-uber-avalia-cade/>

<http://noticias.terra.com.br/brasil/cidades/uber-nao-tira-corrída-de-taxistas-aponta-cade.3350cf56f64129f31379e7a8f2739ae7ampqox9g.html>

18. Como ya se ha dicho, la aportación del CADE en relación con las aplicaciones de transporte en automóvil ha sido crucial para que la Administración local pondere cómo abordar el tema de las plataformas de transporte colaborativo. Las ventajas de estos estudios se ilustran perfectamente con el ejemplo de la nueva normativa de São Paulo, que tiene un gran potencial para los demás gobiernos municipales de Brasil, lo cual multiplica los esfuerzos de sensibilización del CADE en el sector.

<http://gizmodo.uol.com.br/cade-uber-nao-influencia-taxis/>
<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI231503,81042-Uber+nao+afetou+mercado+de+taxi+revela+estudo+do+Cade>