

Unclassified

DAF/COMP/LACF(2016)24

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

01-Apr-2016

Spanish - Or. English

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

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 Uruguay --

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

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Uruguay 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]

JT03393086

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.

DAF/COMP/LACF(2016)24
Unclassified

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

-- CONTRIBUCIÓN DE URUGUAY --

1. Innovaciones disruptivas en el sector transporte: Introducción

1. Uruguay no es ajeno a las llamadas innovaciones disruptivas y a los desafíos que el tema plantea a las autoridades de competencia. En efecto, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia ha asistido desde el año 2014 a diversas actuaciones, desde denuncias a acciones de abogacía de la competencia, relacionadas con innovaciones basadas en tecnología en el sector transporte. En particular, con la aparición de la aplicación Easy Taxi y, más recientemente, de Uber.

2. Ambas innovaciones han generado controversias. Por un lado, han generado mucha resistencia por parte del sector del taxi, principalmente de los propietarios de taxis y de la asociación gremial de taxis. Por otro lado, han surgido quejas y reclamos de los usuarios del servicio del taxi respecto a la calidad y el precio de los mismos. Desde el punto de vista del regulador y del gobierno, han surgido ciertos reparos, principalmente en referencia a Uber ya que esta innovación implica que el servicio de transporte sea brindado por agentes que no tienen licencia para brindarlo. La irrupción de Uber ha generado que el gobierno realice un estudio más amplio del tema, abarcando no sólo el sector transporte sino los distintos sectores que utilicen aplicaciones tecnológicas. En este sentido, el Poder Ejecutivo estudia regular las actividades de los prestadores que emplean medios tecnológicos y aplicaciones informáticas para brindar diversos servicios.

3. Desde el punto de vista de la competencia, estas innovaciones pueden tener efectos pro competitivos en los mercados al ampliar la oferta, permitir formación de precios más eficientes, reducir los costos de transacción y mejorar la calidad del servicio.

2. Caso Easy Taxi

4. Respecto a Easy Taxi, la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia actuó de oficio y posteriormente recibió una denuncia de la Asociación de Taxis en contra de la aplicación Easy Taxi.

2.1 *Investigación de oficio*

5. La actuación de oficio consistió en una investigación, la cual se inició en julio de 2014 luego que tomaran público conocimiento algunos hechos referidos a una sanción impuesta por la asociación gremial de taxis denominada Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay (CPATU) a choferes de taxis que hubiesen utilizado alguna aplicación de internet para adjudicación de viajes, tales como Easy Taxi o Safer Taxi. Dicha Asociación sancionó a los choferes por no emplear como mecanismo de adjudicación de viajes la radio operadora, la cual es propiedad de la Gremial de taxis. La conducta tuvo lugar en el Departamento de Montevideo.

6. El servicio de transporte de pasajeros mediante taxis está regulado en el Departamento de Montevideo por la Intendencia de Montevideo de acuerdo con lo establecido en el “Digesto Departamental, volumen V, Tránsito y Transporte”. Así, está limitado el ingreso de nuevos permisarios de taxi a la cantidad de permisos o licencias otorgadas por la Intendencia Montevideo. Asimismo, existe una disposición de la Intendencia respecto a que todas las unidades afectadas al servicio de automóviles con taxímetro deben estar dotadas de equipos de radiocontrol. Si bien existe obligación de tener un equipo de radio control, esto no implica que deba ser el único medio de captación de viajes por parte de los taxistas.

7. El mercado relevante se definió como los servicios de intermediación para el transporte de taxis en el departamento de Montevideo. Se analizaron las distintas modalidades que tiene el usuario del servicio de transporte de taxi para solicitarlo, identificando cinco y se analizó la sustituibilidad entre ellas. Dos de ellas no implican intermediación como son la solicitud del taxi directamente en la calle o en una parada de taxi. Las otras tres implican algún tipo de intermediación: la solicitud a través de una radio operadora, a través de un mensaje de texto y a través de aplicaciones para teléfonos inteligentes. Las modalidades con intermediación se usan con el fin de minimizar el tiempo de espera o para ahorrar el costo que tiene para el usuario el proceso de búsqueda de un taxi libre en el momento y lugar requerido. Así, la OCDE en Policy Roundtables, Competition Issues in Road Transport, distingue tres mercados para los servicios de taxi: Street – hail market (mercado de taxis que se toman en la calle); Taxi Rank market (mercado de taxis que se toman en una parada) y Pre-booked market (mercado de taxis que se piden por teléfono, internet u otro).

8. El mercado definido opera como un mercado de dos lados, en el sentido de que tanto la radio operadora, los servicios de mensajes de texto y las aplicaciones congregan en un espacio virtual a dos grupos de agentes, por un lado a quienes ofrecen viajes y por otro lado, a quienes los demandan. Una de las características de estos mercados es la existencia de economías de red, dado que la interacción entre ambos lados del mercado depende de la cantidad de elementos que pertenecen a dicha red: a mayor cantidad de taxistas que pertenezcan a un tipo de red, mayor el incentivo por parte de los usuarios de interactuar en la misma y viceversa.

9. Por Resolución N° 49/015 de 30 de junio de 2015, la Comisión dispuso el cese inmediato de la conducta de prohibición e imposición de sanciones a todos los afiliados al Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay (CPATU) por utilizar de cualquier modo otros medios de pedidos de taxis diferentes a los desarrollados o promovidos por dicha gremial, quedando permitido el libre uso de cualquiera de ellos y aplicar a la Asociación Gremial una multa equivalente a UI 100.000 (cien mil unidades indexadas).

10. En respuesta a estas aplicaciones, la Asociación Gremial de taxis creó su propia aplicación en agosto de 2014 de similares características a las extranjeras.

2.2 *Denuncia de la Asociación de Taxis contra Easy Taxi*

11. Posteriormente, la Asociación de Taxis realizó una denuncia contra Easy Taxi por presuntos precios predatorios. El mercado relevante se definió igual que en el caso anterior.

12. Para estudiar la presunta conducta de precios predatorios se empleó el test en dos etapas propuesto por autores como Joskow y Klevoric (1979). Se descartó la conducta de precios predatorios en la primera etapa. No es posible observar un desplazamiento de las plataformas para solicitar taxis que brindan las radio operadoras por parte de la empresa Easy Taxi, dada la diferencia en la naturaleza del vínculo con los autos que brindan el servicio y las personas que los conducen. El vínculo con las radio operadoras es obligatorio y se establece un pago de un monto fijo (accediendo a distintas plataformas, mensaje de texto, llamado por radio y ahora también, aplicaciones). En cambio, el vínculo con Easy Taxi es un acuerdo voluntario entre las personas que conducen los taxis y la empresa. Se descartó que Easy Taxi pueda fijar precios altos de forma de recuperar los costos en que hubiera incurrido para desplazar a los rivales. Easy Taxi ingresó al país ofreciendo los servicios en forma gratuita. Se consideró que era una estrategia racional ofrecer los servicios de manera gratuita al ingresar al mercado, dado que lo que necesitaba era impulsar el uso del servicio por parte de ambos lados de la plataforma.

3. Caso Uber

13. La aplicación de servicios de choferes Uber comenzó a funcionar en Montevideo en noviembre de 2015. La misma encontró mucha resistencia por parte del sector del taxi así como de los gobiernos departamentales.

3.1 Denuncia de la Asociación de taxis contra Uber

14. Por un lado, la Asociación Gremial de Taxis formuló una denuncia contra Uber por abuso de posición dominante, la cual se encuentra actualmente en etapa de instrucción.

15. El mercado relevante se definió como el servicio de transporte privado de personas en forma onerosa en el departamento de Montevideo. Para ello, se partió del menor mercado relevante candidato, considerando sólo el servicio brindado por Uber y se evaluó si el servicio brindado por los taxis era sustituto de éste, ampliándose el mercado. Por lo tanto, se incluyó en el mercado todos los permisarios de taxi y los choferes de la empresa Uber que operan en la ciudad de Montevideo.

16. Se estudiarán, posteriormente, las participaciones de los distintos agentes en el mercado, para luego proceder a evaluar si las conductas denunciadas podrían implicar abuso de posición dominante.

3.2 Actuación de la Comisión

17. El Poder Ejecutivo creó una comisión gubernamental para analizar la operativa de la empresa Uber y su posible impacto en diversas áreas de interés público, con el fin de evaluar si permitir su funcionamiento o no. En este marco se solicitó la opinión de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia. En este sentido, la Comisión expresó que la regulación en lo que refiere a los servicios del tipo de Uber debe dictarse en consonancia con el ordenamiento jurídico superior, es decir con el marco constitucional y legal, que incluye naturalmente a la Ley de Defensa de la Competencia. La Comisión expresó que en lo que respecta a su ámbito de actuación, las reglamentaciones no deberían establecer requisitos injustificados o convertirse en barreras de entrada que impidan el ingreso de nuevos agentes al mercado. De la misma manera, deberían ir en consonancia con la innovación y desarrollo tecnológico.

18. No está resuelto aún si Uber podrá operar o no en Uruguay. Si bien el gobierno ha manifestado la intención de no prohibir este tipo de aplicaciones, al mismo tiempo estudia regular las actividades de los prestadores que emplean aplicaciones tecnológicas, sometiendo el desarrollo de los servicios a los controles, autorizaciones, licencias y permisos existentes para las distintas actividades.