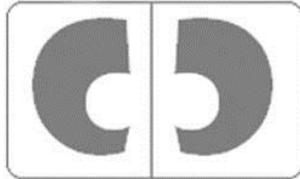




JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

Informe No 16/2015

Montevideo, 16 de Marzo de 2015

ASUNTO N°10/2014: APLICACIONES PARA SOLICITAR SERVICIO DE TAXÍMETRO - INVESTIGACIÓN DE OFICIO.

1. ANTECEDENTES.

Habiéndose definido el mercado relevante en el informe económico número 5/2015 de fecha 29/01/2015, vienen las presentes actuaciones para informe económico y jurídico - Ec. Victoria Pradines y la Dra. Patricia Ordoqui - con el fin de evaluar la eventual existencia de conductas anticompetitivas.

2. ANÁLISIS.

2.1. Sobre las aplicaciones para solicitar viajes por taxímetro.

El surgimiento de aplicaciones para teléfonos inteligentes es un fenómeno que se viene desarrollando a nivel mundial desde hace varios años, y abarca servicios diversos. En nuestro país es relativamente reciente el surgimiento de aplicaciones para la solicitud de servicios de taxímetro y ha revolucionado dicho mercado e impactado muy favorablemente en los consumidores.

Desde el punto de vista de la competencia, surge una nueva opción para los consumidores, que involucra un nuevo sistema de solicitud de taxis que brinda mejor calidad de servicio, de fácil acceso y mayor información para el usuario.

Las aplicaciones para solicitud de taxímetro que aquí se analizan, entran dentro de lo que se denomina industria de red, las que se caracterizan por la utilización de una red que conecta los bienes y servicios con los clientes finales.

Shapiro y Varian (2001), describen el proceso de desarrollo de las tecnologías sometidas a efectos de red. Comienzan con una fase de asentamiento lento, sigue un crecimiento explosivo (a medida que aumenta la base de usuarios, mayor es el número de usuarios que creen conveniente adoptar también la tecnología), y posteriormente el *feedback* positivo hace que las grandes redes se hagan aún mayores.

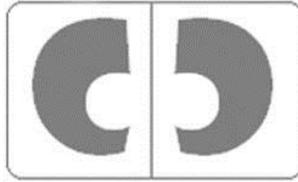
Existe una interacción entre el servicio de transporte de pasajeros con taxímetro y los medios de reserva y solicitud de vehículos. Éstos últimos no tienen sentido sin los primeros, y si bien los taxis pueden trabajar tomando viajes en la vía pública, en Uruguay tienen la obligación de estar asociados a una radio operadora. A su vez, utilizan el método “*pre-booked*” como una de sus principales fuentes. En la literatura económica esto se conoce como bienes o servicios complementarios. Esta complementariedad entre los componentes de la red es la que da lugar a que existan externalidades.

Surgen entonces las externalidades de red, que hacen referencia a la tendencia de los usuarios a afiliarse o elegir aquellas redes que tengan mayor número de afiliados, en otras palabras, el valor del producto para el usuario está directamente correlacionado con la cantidad de otros usuarios que usen el producto. Tenemos entonces que los productos sujetos a efectos de red tienen un valor que se descompone en dos partes, el valor del consumo del bien en sí mismo y otro valor asociado al número de usuarios que consumen el producto en cuestión. Para el caso de taxis, los consumidores elegirán las redes que tengan más usuarios conectados, o más precisamente, aquellos que tengan más taxímetros utilizando dicha red. Los servicios de intermediación que tengan mayor número de taxistas afiliados aumentan las posibilidades de que al solicitar un vehículo, pueda disponer del mismo en el menor tiempo posible. Si lo vemos desde el lado de los taximetristas, éstos van a tener incentivos a estar presentes en aquellas redes que tengan mayor cantidad de adeptos, lo que les garantiza una mayor demanda.

Este tipo de industrias presenta también lo que se denomina *switching costs*, es el costo que tiene para el usuario cambiar un producto por otro en términos de tiempo y dinero, en conocer y aprender a manejar un nuevo sistema, o una nueva aplicación o



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

modalidad de solicitar un vehículo para el caso de los servicios de taxímetro¹. Es lo que ocurre cuando los usuarios utilizan siempre un mismo sistema (un mismo número telefónico o aplicación) para solicitar los viajes. Ya sea que tienen registrada su dirección y sus datos personales y es más ágil el proceso de gestionar un vehículo, o porque ya tienen el conocimiento para manejar determinada aplicación y el costo de tiempo en aprender a utilizar una nueva, puede resultarles poco atractivo. Si bien este tipo de costos puede ser mucho más significativo en otros tipos de bienes y servicios que se prestan dentro de las denominadas industrias de red, es un fenómeno que también está presente en el caso que nos ocupa.

Cuando las firmas son las primeras en introducir una determinada innovación o tecnología, pueden lograr ganar buena parte del mercado en poco tiempo. Esto genera barreras de entrada en el mercado debido a los *switching costs* o los costos de cambiar de tecnología para los usuarios.

Las mencionadas particularidades de las industrias de red, hacen que sea común vincularlas con mercados con características de monopolio natural, ya que muchos de los sectores que presentan éstos rasgos se asocian también con altos costos hundidos y economías de escala en la producción (costos medios decrecientes).

Pero el caso que aquí nos ocupa es un mercado donde la competencia entre los oferentes tiene total cabida, y si bien los efectos de red harán que los sistemas más populares tengan tendencia a quedarse con el mercado, pueden coexistir perfectamente redes que compitan entre sí.

Desde éste punto de vista la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia debe fortalecer la aparición de nuevas opciones que incentiven la competencia en el mercado relevante y que deriven en un servicio más eficiente para los consumidores. El surgimiento de nuevos actores en el mercado de intermediación para solicitar servicios de

¹ Oz Shy (2001): The Economics of Network Industries. Cambridge University Press.

taxímetro ha fomentado la innovación en el sector y el desarrollo de nuevos servicios por las empresas que ya estaban instaladas en el mercado, las que tuvieron que reaccionar a las nuevas tecnologías que presentaron las empresas incumbentes.

2.2. Del inicio de una investigación de oficio y la comprobación de la infracción de la ley de Promoción y Defensa de la Competencia por parte de la presunta infractora.

El presente expediente fue iniciado como una Investigación de oficio dispuesta por la Resolución número 67/2014 de fecha 22 de julio de 2014, posteriormente a que a mediados del mes de mayo de 2014, tomaran público conocimiento algunos hechos referidos a una supuesta sanción impuesta por el Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay (C.P.A.T.U) a los titulares y choferes de los móviles de taxis, que hubiesen hecho uso de alguna aplicación de internet para la adjudicación de viajes, tales como las denominadas “Easy Taxi” o “Safer Taxi”.

Los hechos que motivaron la investigación de oficio trascendieron a través de diversos medios periodísticos, tal como surge del expediente en fs. 1 a 7.

Posteriormente, durante el transcurso del proceso administrativo iniciado, el asunto que nos ocupa siguió siendo tratado por los medios de comunicación, tal como surge de las actuaciones agregadas a fs. 127, 128 y 133.

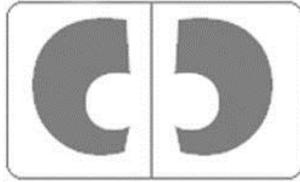
Según resultaba de la información de que se disponía, la sanción a los propietarios y/o choferes de taxis, había tenido lugar por tratarse de mecanismos de toma de viajes ajenos a la radio operadora de propiedad del Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay, denominada Radio Taxi 141.

Si bien inicialmente se adjudicó la calidad de presuntas infractoras al Centro de Propietarios de Taxímetros del Uruguay y a Radio Taxi 141, luego de consultado a la investigada, se constató que ésta última no tiene personería jurídica sino que es un servicio prestado por la primera a sus afiliados.

El día 30 de julio de 2014 el Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay (C.P.A.T.U) se notificó de la Resolución que dispuso la iniciación de la investigación de oficio, habiendo evacuado la vista conferida en escrito presentado el 12 de agosto de 2014.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

En dicha comparecencia C.P.A.T.U agregó los siguientes medios de prueba documentales: **a)** una resolución número 6090/91 de la Intendencia de Montevideo de fecha 21 de octubre de 1991 en la que dispuso que todas las unidades afectadas al Servicio de Automóviles con Taxímetro deberán estar dotadas de equipos de radiocontrol, con carácter obligatorio; **b)** el Reglamento de Radio Taxi 141 de Junio de 2007 y; **c)** un proyecto de ley o decreto municipal con el objeto de reglamentar la intermediación en la venta del servicio de taxímetro con chofer. Según información proporcionada por los representantes de C.P.A.T.U en reunión mantenida con integrantes de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, dicho proyecto fue presentado a instancia de dicha gremial, no constándole a esta Comisión, que se haya promulgado la referida norma, por lo que se trata de un mero proyecto presentado por el interesado a las autoridades.

En referencia a la prueba agregada en dicha oportunidad por la presunta infractora, resulta conveniente realizar las puntualizaciones que se pasan a exponer. En primer lugar, si bien la Resolución número 6090/991 de la Intendencia de Montevideo de fecha 21/10/1991, dispuso, teniendo en cuenta la reiteración de acciones delictivas contra trabajadores del sector taxis, que todas las unidades afectadas al servicio de automóviles con taxímetro deberían estar dotadas de equipo de radio control con carácter obligatorio, lo mismo no implica que dicha medida tenga que ser el único medio de captación de viajes por parte de los taxistas. En segundo lugar, del Reglamento de Radio Taxi 141 de fecha junio de 2007 presentado por C.P.A.T.U en esa oportunidad, no surge que los afiliados tengan alguna cláusula de exclusividad respecto de las nuevas tecnologías para la toma de viajes. Por último, y tal como se manifiesta anteriormente, el proyecto de ley o decreto municipal con fuerza de ley presentado, no es una norma vigente, por no haber sido promulgada hasta el momento. Lo mismo se encuentra ratificado por la información brindada por la Intendencia de Montevideo a fojas 99 en la que manifiesta que: "con

respecto a la existencia de reglamentación que regule los sistemas para los usuarios que soliciten servicio de taxímetro, nuestro Servicio de Transporte no tienen competencia”.

Asimismo, en respuesta del oficio enviado a C.P.A.T.U. el 29 de octubre de 2014 por parte de la Comisión, la presunta infractora adjunta la siguiente documentación adicional: **a)** Informe de la Directiva de C.P.A.T.U respecto de los medios para solicitar el servicio de taxi a través de la aplicación VOYENTAXI y los mensajes de texto. **b)** una constancia acerca de la fecha de lanzamiento y características de la aplicación VOYENTAXI de propiedad de C.P.A.T.U. **c)** informe de radio taxi de cantidad de móviles asociados. **d)** copia de 2 constancias de sanciones aplicadas por motivo de utilización de aplicaciones ajenas a la Radio Taxi. **e)** copia de un convenio de fidelidad y condiciones de adhesión al sistema de Radio Taxi 141 Gremial con software autocab y tecnología celular de ancél y **f)** copia de actas y gestiones varias realizadas por C.P.A.T.U.

La referida documentación nos permite concluir que efectivamente se impusieron sanciones a los taxistas que utilizaron aplicaciones para aceptar viajes ajenos a la de propiedad de C.P.A.T.U., (tal como se desprende de la documentación enumerada en el literal “d” del párrafo anterior), lo que deriva en una barrera de entrada a la aplicación extranjera.

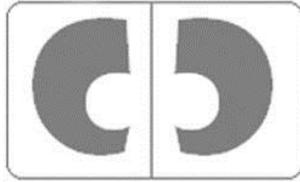
Adicionalmente, del convenio de fidelidad que suscriben los asociados a la gremial para aceptar el servicio de radio taxi (documentación enumerada con la letra “e” en el párrafo que antecede), no surge la obligación de los mismos de abstenerse de utilizar dichos mecanismos.

Las medidas sancionatorias que se aplicaron a los taxistas agremiados y/o sus choferes surgen acreditadas a fs. 115 y 116 y de la entrevista realizada por el Observador TV a Oscar Dourado el 09 de febrero de 2015, agregada a fojas 127.

El hecho de que los asociados se encuentren en libertad de utilizar otros mecanismos de despacho de viajes se ratifica por los dichos de uno de los Asociados que se desprende del acta de asamblea de fecha 26/06/2014 (fs. 212 vuelto), en la cual se dejó constancia de lo siguiente: *“A continuación el Presidente Oscar Dourado concede la palabra al socio Gabriel Rodríguez ya que en la Asamblea anterior omitió dársela. El socio manifiesta que está totalmente de acuerdo con que “Patronal” tenga su aplicación y se compromete a usarla. Señala que considera haber sido injustamente suspendido por utilizar la aplicación Easy Taxi y que él lo único que no aceptó fue firmar un convenio de fidelidad.”* Asimismo se ve ratificado por los dichos del



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

Presidente de la Gremial en la entrevista que le realizara El Observador TV, tal como se desprende del acta de constatación agregada a fs. 133, en la cual se deja constancia de lo expresado por el Sr. Dourado en dicha oportunidad en los siguientes términos: *“Ante la pregunta de la periodista de si los taximetristas son libres de usarlo, responde que sí pero que la patronal está controlando que no lo usen, le solicitan que baje la aplicación, que no la use más y de ser reiterativo aplican una sanción de 5 días. Expresa que: “Lo que nosotros queremos es convencer a la gente de que eso que hoy nos parece una solución, luego va a ser un daño permanente...””*

Existe un *trade off* entre lo que son los intereses de la gremial y lo que hace a los intereses de los choferes, que ven incrementados sus ingresos al optar por utilizar las aplicaciones que han ganado buena parte del mercado, mediante la introducción de un sistema innovador que parece conformar ampliamente las necesidades de los usuarios de taxis.

El Observador TV también realizó una entrevista al Sr. John Tarin, Country Manager de Easy Taxi en Uruguay, quien manifestó: *“...las presiones que han estado recibiendo de otros sectores involucrados dentro del taxi nos están haciendo bajar los números de taxistas activos por momentos... porque les están haciendo inspecciones... los llaman, pierden tiempo... si pudiéramos tener la certeza de trabajar libremente sin que nadie nos esté... es un terrorismo prácticamente lo que nos están haciendo, tendríamos ese número de coches en la calle y sería mucho mejor para los usuarios”*. Consultados si fueron amenazados en algún momento de este proceso, contestó: *“...hemos tenido todo tipo de inspección en la oficina, hemos tenido muchos problemas... quizás hasta inspecciones que no eran inspectores...”*

Nuestra ley de Promoción y Defensa de la Competencia, enuncia expresamente en el literal G del artículo 4 como una práctica prohibida el obstaculizar injustificadamente el acceso al mercado de potenciales entrantes al mismo, **conducta que resulta verificada de acuerdo a lo que surge de autos.**

La conducta que al momento de iniciarse este expediente fue calificada como una presunta práctica de obstaculización del ingreso a un nuevo competidor, resultó probada

luego de diligenciado el mismo y así surge evidenciado del propio expediente. Un claro ejemplo de ello es que C.P.A.T.U manifestó a fojas 43 que luego de la primera reacción comprendieron que la forma de reaccionar frente a una nueva tecnología no podía ser la de intentar obstaculizar su ingreso.

Si bien la presunta infractora manifiesta justificaciones de su conducta basadas en la hipotética falta de debida constitución de la empresa competidora en el país, de su ausencia de facturación y tributación en el país, en la denuncia de que están desarrollando actividades contrarias a la ley de defensa de la competencia por no cobrar sus servicios incurriendo así en conductas predatorias, y en la competencia desleal de la misma, todos esos dichos no fueron probados y/o exceden la jurisdicción de la competencia de esta Comisión.

La práctica de obstaculización de potenciales entrantes al mercado fue llevada a cabo por una gremial lo que se encuentra expresamente previsto por la norma como prohibido. En efecto, el artículo 4 de la ley que regula la materia (Ley 18.159) establece en su literal "G" que se encuentra prohibida la obstaculización injustificada del acceso al mercado de potenciales entrantes al mismo, cuando dicha práctica tenga por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante, y en literal "J" agrega que dichas prácticas también se encuentran prohibidas "cuando sean resueltas a través de asociaciones".

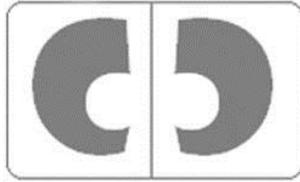
Resulta importante destacar que nos regula una ley de orden público que establece que todos los mercados estarán regidos por los principios y reglas de la libre competencia, y que su **objeto es fomentar el bienestar de los actuales y futuros consumidores y usuarios.**

Las normas de defensa de la competencia pretenden asegurar que el mercado funcione correctamente, prohibiendo que los agentes económicos reduzcan o eliminen deliberadamente la competencia entre sí, y que por el contrario, dicha competencia los anime a seguir creciendo, mejorando y adaptándose a las nuevas tendencias y necesidades de los usuarios y consumidores.

Si bien tal como luce a fojas 112 C.P.A.T.U. sacó al mercado en agosto de 2014 una aplicación propia de similares características a las extranjeras, a la que denominó VOYENTAXI, lo que redundó en un beneficio para usuarios y consumidores en cuanto a que disponen de un servicio adicional para poder optar, las conductas probadas en este



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Comisión de Promoción y
Defensa de la Competencia



República Oriental del Uruguay
Ministerio de Economía y Finanzas

expediente de obstaculización del ingreso de nuevos competidores al mercado afectan en forma directa al bienestar de los consumidores, objeto tutelado por la ley que nos regula (Ley N° 18.159).

Las medidas adoptadas por C.P.A.T.U. restringen la libertad de los taxistas de utilizar las aplicaciones ajenas a VOYENTAXI, y de éste modo restringen las posibilidades de los consumidores para optar por la aplicación que le resulte más conveniente o de su agrado, agravado además por la posición dominante de la que goza C.P.A.T.U. en el mercado relevante definido.

Como ya fuera analizado en el punto 2.1. de este informe, las externalidades de red hacen que la utilidad derivada del consumo de este tipo de bienes o servicios dependa del número de usuarios que lo utilicen. La utilidad para los consumidores de utilizar las mencionadas aplicaciones para solicitar viajes por taxímetro, depende del número de taxistas que la utilicen. Al restringir las posibilidades de los taxistas de utilizar libremente ciertas aplicaciones, se ve acotado de forma exógena el número de usuarios taxistas de la red, y de esta forma se reduce la utilidad de los consumidores de utilizar éstos sistemas de intermediación, que como también fuera mencionado más arriba, han logrado satisfacer en mejor medida que los métodos tradicionales, las necesidades de los consumidores.

2.3. Abuso de posición dominante.

En cuanto a la existencia de abuso de posición dominante por parte del Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetro del Uruguay, debemos tener en cuenta los datos aportados por la referida gremial y por la Intendencia de Montevideo en respuesta al oficio que se le remitiera por parte de esta Comisión.

Según declaraciones de C.P.A.T.U la gremial cuenta con unos 2.200 afiliados (fs. 38), y Radio Taxi 141 cuenta con 2.152 móviles. Asimismo de la información que fuera

proporcionada por la Intendencia de Montevideo la cantidad total de automóviles con taxímetro habilitados al día de hoy corresponde a 3.168.

Por lo expuesto, C.P.A.T.U. constituye uno de los principales actores en el mercado relevante definido en el presente expediente. Esta situación le da una responsabilidad importante a la hora de tomar medidas restrictivas de la competencia, ya que dichas conductas tendrán un efecto muy perjudicial en la preservación de la competencia en el mercado. El poder de mercado que representa C.P.A.T.U. hace que las disposiciones que establezca la gremial tengan un peso relevante, no solo entre sus agremiados, sino para todos los actores que se desenvuelven en dicho mercado.

3. CONCLUSIONES

Por las razones y fundamentos expuestos en el capítulo de Análisis es que estas asesoras concluyen que el Centro de Propietarios de Taxímetro del Uruguay (C.P.A.T.U) ha incurrido en las prácticas violatorias de la ley 18.159 enunciadas en el artículo 2 inciso segundo y en el artículo 4 literales G y J, habiéndose constatado un perjuicio para los consumidores derivado de dichas prácticas.