



# La regulación de la “economía de plataformas” en Uruguay

por Gustavo Gauthier Guazzoni

En Uruguay el fenómeno de la “economía de plataformas”, comenzó a irrumpir con el arribo de las primeras aplicaciones para el transporte de personas en el año 2015, cuando Easy Taxi primero y Uber después comenzaron a operar en la ciudad de Montevideo. Seguramente no fue ajeno a la elección de estas plataformas el hecho de que en ese momento el país registraba una penetración de internet superior al 80% según estudios de la época<sup>1</sup>, y que más del 70% de la población contaba con teléfonos inteligentes.<sup>2</sup>

El desconcierto respecto del tipo de regulación aplicable a los nuevos negocios no fue diferente al que se puede haber registrado en el resto de los países o ciudades donde este tipo de plataformas comenzó a operar, por lo general sin solicitar los permisos o las autorizaciones pertinentes, con lo cual las tensiones con las reglas fiscales, las reglas de las actividades reguladas por el Estado, las reglas de las responsabilidades inherentes, las coberturas de los distintos riesgos, el derecho a la libre competencia, las regulaciones laborales y previsionales, también estuvieron a la orden del día desde el primer minuto.

Pero tampoco fue diferente la primera reacción regulatoria, luego de dejar de lado la inicial y casi instintiva tentación prohibicionista, donde la preocupación estuvo centrada en los aspectos fiscales, de la misma forma que ocurriera en otros países como México o Brasil, por mencionar sólo dos ejemplos.

Con la llegada de Uber a Montevideo a fines de octubre de 2015 y la irrupción de otras plataformas como Airbnb y ante la inexistencia de regulación específica, el Gobierno resolvió incluir un artículo específico para regular las plataformas informáticas en el Presupuesto Nacional para el periodo 2015-2019, artículo que finalmente fue aprobado con el N° 731 de la Ley 19.355.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/internauta-uruguay-penetracion-internet>

<sup>2</sup> <https://www.elpais.com.uy/informacion/smartphone-crecio-tres-anos.html>

<sup>3</sup>“Todas las entidades, residentes o no, que intervengan directa o indirectamente en la oferta y la demanda de la prestación de servicios de transporte terrestre de pasajeros, por parte de personas físicas o jurídicas que no estén debidamente habilitadas para el desarrollo de tal actividad, serán solidariamente responsables por los tributos y las sanciones pecuniarias aplicables a estas últimas.

A los fines del presente artículo, se entiende por intermediación en la oferta y en la demanda de la prestación de servicios, a todas aquellas actividades, realizadas a título gratuito u oneroso, a través de cualquier medio, incluida la utilización de aplicaciones informáticas, que cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

A) Tengan por objeto la mediación o intermediación en la prestación de los servicios a que refiere el presente artículo.

B) Suministren a los prestadores o a los usuarios datos de los servicios aludidos, a efectos de que una o ambas partes dispongan de información necesaria para acordar la prestación.

Lo dispuesto en el presente artículo será de aplicación a las entidades no residentes, que intervengan directamente o indirectamente en la oferta o en la demanda de la prestación de servicios de alojamiento turístico, por parte de personas físicas o jurídicas que no estén debidamente habilitadas para el desarrollo de tal actividad, así como en los servicios de arrendamiento de inmuebles.

La norma tiene como único objetivo declarar la responsabilidad solidaria de los intermediarios en la prestación de servicios de transporte terrestre de pasajeros y de servicios de alojamiento turístico, en relación a los tributos y sanciones pecuniarias que le sean aplicables a quienes desarrollen efectivamente tales actividades sin estar “debidamente habilitados”.<sup>4</sup>

En la urgencia del momento se priorizó antes que nada la materia tributaria, y específicamente la responsabilidad solidaria de las plataformas, olvidando que lo primordial era otorgar un marco normativo general a la actividad para regular otros tantos aspectos fundamentales.

Posteriormente, el 14 de marzo de 2016, el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea General un proyecto de ley, con la finalidad de regular la actividad de los prestadores de servicios que emplean medios informáticos y aplicaciones tecnológicas para concertar diversos servicios, proyecto que aún se encuentra bajo consideración del Poder Legislativo.

En el proyecto se opta por regular la actividad de los prestadores que emplean medios informáticos y aplicaciones tecnológicas para concertar diversos servicios y no por prohibir su actividad, procurando proteger el interés general.

Si bien en la exposición de motivos se pretende no “caer en el prohibicionismo de lo nuevo o de lo desconocido”, el extremo de que la regulación se remita “in totum” “al marco jurídico general preexistente para la realización material y final del servicio” marca de alguna manera la impronta general del proyecto.

La intención de encasillar las actividades que se pretende disciplinar en los marcos regulatorios que ya existen, y que evidentemente fueron creados al amparo de otras realidades, supone, por un lado, una limitación muy importante para actividades ya de por sí difíciles de ser encasilladas dentro de las regulaciones existentes o donde se discute, precisamente, si le son aplicables éstas últimas; y, por otro lado, la renuncia a contemplar, a través de la regulación, las características genuinas, especiales y novedosas de los nuevos fenómenos de la denominada “economía de plataformas”.

De esa manera, se puede terminar consagrando una regulación tan restrictiva o limitativa de las nuevas actividades que puede llegar indirectamente a la “prohibición”, que aparentemente no es la intención declarada de la “opción legislativa” del Poder Ejecutivo.

En cuanto a los aspectos laborales, el artículo 5º del proyecto establece que “Las relaciones de trabajo que se constituyan para el conjunto de la prestación de los servicios señalados en el artículo tercero, se regirán por las normas laborales y previsionales vigentes”.

Más allá de la intención que puedan haber tenido los redactores del proyecto, y que podría deducirse sin mayor esfuerzo, lo cierto es que la redacción termina siendo totalmente inocua a partir del giro “Las relaciones de trabajo que se constituyan”. En efecto, si se puede concluir en algún caso que se constituyen verdaderas relaciones laborales entre los prestadores de servicios y las empresas propietarias de las plataformas, entonces no hay ninguna duda de que las mismas se deben regir por las normas laborales y previsionales, y en ese caso la previsión normativa se torna superflua. El problema que el proyecto termina sin abordar es qué sucede si no se constituyen relaciones de trabajo, cuando precisamente lo que está en discusión y resulta el problema fundamental a dilucidar es el tipo de vínculo jurídico que se traba entre el prestador del servicio y la empresa propietaria de la plataforma.

En cuanto a las plataformas de transporte, el 15 de diciembre de 2016 el Gobierno de Montevideo dictó el Decreto N° 36.197 que define el servicio que prestan estas plataformas como “El transporte oneroso de pasajeros en vehículos privados contratado a través del uso de plataformas electrónicas que unan la oferta con la demanda de tales servicios, cuyo viaje se inicie dentro de los límites del

---

Se entenderá que una persona física o jurídica está debidamente habilitada para la prestación del servicio de transporte o de alojamiento turístico, a que refieren los incisos anteriores, cuando esté inscrita en los registros nacionales o departamentales correspondientes, y desarrolle su actividad de acuerdo al objeto y dentro de los límites regulados por dichos registros”.

<sup>4</sup> Tarrech, F., “Los desafíos de la tributación frente a la economía compartida”, Gauthier, G. (Coordinador), *Disrupción, economía compartida y Derecho*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2016.

Departamento de Montevideo, es una actividad privada de interés público cuyo cumplimiento se registrará por las disposiciones del presente decreto y por la reglamentación que dicte la Intendencia de Montevideo”.

Entre los requisitos que deben cumplir los titulares de los vehículos figuran: contar con un permiso otorgado por la Intendencia de Montevideo, el cual será precario y revocable; abonar un canon de 0,45 Unidades Indexadas por kilómetro recorrido dentro de los límites del departamento de Montevideo desde el inicio del viaje hasta la finalización del mismo; autorizar al titular u operador de la plataforma electrónica a retener y verter a la Intendencia de Montevideo por su cuenta y orden los pagos del canon; mantener el vehículo prestador del servicio en perfecto estado de funcionamiento; realizar anualmente la inspección técnica del vehículo; presentar anualmente ante la Intendencia de Montevideo los certificados que acrediten que se encuentra al día con las obligaciones tributarias y previsionales propias y/o de sus conductores, según corresponda; contar con una póliza de seguro contra todo riesgo con cobertura por daños ocasionados a terceros, conductor y pasajeros en una modalidad de transporte oneroso; garantizar que los vehículos cuenten con los requisitos de seguridad establecidos por la Ley N° 19.061 y constituir domicilio en la ciudad de Montevideo, comunicando por escrito dentro de setenta y dos (72) horas toda modificación del mismo a la Intendencia de Montevideo.

A su vez, el artículo 10° establece específicamente cuáles son las obligaciones de los conductores: “a) Tener licencia de conducir expedida por la Intendencia de Montevideo en la Categoría que ésta exija. b) Aceptar viajes despachados únicamente por las plataformas habilitadas en las que esté debidamente registrado el vehículo. c) Tener carnet de salud vigente. d) Cumplir con las normas fiscales, de previsión social y laboral que rigen la actividad. e) Permitir y facilitar el ascenso de perros guías que acompañen a personas con discapacidad visual. f) No conducir el vehículo en estado de ebriedad o bajo los efectos de sustancias psicoactivas. Tampoco podrá fumar, consumir alimentos, bebidas alcohólicas ni sustancias psicoactivas durante la prestación del servicio. Esta última prohibición alcanza a los pasajeros. g) No conducir el vehículo por más de 8 horas corridas ni más de 12 horas en un día. h) No conducir el vehículo prestando el servicio cuando no reúna las condiciones establecidas en el Art. 11 o en las dispuestas en la reglamentación”.

Si bien entre las obligaciones de los conductores aparece la obligación de cumplir con las normas laborales que rigen la actividad y una limitación de conducir el vehículo más de 8 horas corridas, o más de 12 horas en un día, lo que de por sí ya configura un incumplimiento de la jornada laboral máxima de 8 horas de trabajo y de los descansos intermedios, en ningún pasaje la reglamentación vigente (Decreto N° 36.197) aborda o se pronuncia sobre la naturaleza del vínculo jurídico existente entre las plataformas, los propietarios de los vehículos o permisarios y los conductores y menos se establece cuáles serían “las normas laborales que rigen la actividad”.

En cuanto a las obligaciones fiscales y para con la seguridad social, se establece la obligación de permisarios y conductores de cumplir con las obligaciones tributarias y previsionales “según corresponda” o “que rijan la actividad”, tampoco mencionándose específicamente el régimen de aportación a la seguridad social, básicamente si los conductores deberían aportar como autónomos o como dependientes.

Idéntica indefinición surge del Decreto del Poder Ejecutivo No. 48/017, el cual, al designar como responsables por el pago de las obligaciones tributarias de terceros a las entidades, sean residentes o no, que intervengan directa o indirectamente en la oferta o en la demanda de servicios de transporte terrestre de pasajeros en el territorio nacional, realizadas por cualquier medio, incluidas las aplicaciones informáticas, establece que los prestadores de servicios de transporte terrestre de pasajeros “aplicarán el régimen de tributación que les corresponda”, sin mencionar específicamente cuál es.

No obstante, el Gobierno Departamental de Montevideo, a la hora de establecer los requisitos administrativos para que los permisarios y conductores puedan registrarse como tales, exige que éstos se encuentren inscritos ante la Seguridad Social y ante la Administración Fiscal, como

“empresas unipersonales”, que es una de las variantes existentes en Uruguay de registro de trabajadores autónomos no dependientes.

Si bien, como hemos podido ver, la regulación vigente no se pronuncia sobre la naturaleza jurídica de la relación existente entre los permisarios y/o conductores con la plataforma, no habría que descartar el riesgo del efecto “deslizamiento” que las normas y prácticas vigentes respecto de la registración como trabajadores autónomos en la seguridad social pueda llegar a tener también para la calificación del vínculo de base entre los chóferes y las plataformas de transporte.

Hasta el momento, en Uruguay la naturaleza jurídica del vínculo existente entre los chóferes y las plataformas no ha sido objeto de pronunciamientos de los tribunales laborales o de la Inspección de Trabajo.

*Gustavo Gauthier Guazzoni*  
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales  
Facultad de Derecho, Universidad de la República, Montevideo –Uruguay