

NORUEGA

LA LEY SOBRE ECONOMÍA COLABORATIVA, MÁS CERCA

Empresas como Airbnb y Uber han marcado el comienzo de la era de la economía colaborativa, y en buena parte de los países en los que operaban han sido recibidos con recelo. Noruega, sin embargo, es una excepción, pues se ha marcado como objetivo incorporar este modelo de negocio a su economía, garantizando su flexibilidad y logrando o manteniendo ciertos estándares de calidad del servicio y de derechos laborales.

En febrero, una comisión nombrada por el Gobierno entregó sus recomendaciones sobre cómo Noruega podría dar paso a la economía compartida a través de impuestos y desregulación. La comisión creada ad hoc evaluó los retos y oportunidades que presentan los servicios ofrecidos por compañías como Uber y Airbnb. A continuación se ofrece un resumen de los hallazgos más importantes y de las recomendaciones de dicha comisión.⁷⁹

Introducción

La economía colaborativa es el resultado de nuevos modelos de negocio que han sido consecuencia del rápido desarrollo de la tecnología digital. Esta puede promover un uso eficiente de los recursos mediante el aumento de la competencia y la innovación. La innovación puede darse a través del desarrollo de nuevas tecnologías, nuevos productos y servicios, nuevos modelos de negocio y, en algunos casos, a través de nuevas fuentes de suministro del mercado. A veces, las innovaciones son tan revolucionarias que hacen que los modelos de negocio existentes sean anticuados. Esto se refiere a menudo como innovación disruptiva.

En los últimos años, este tipo de innovación disruptiva se ha producido, especialmente, si no únicamente, a través de plataformas de intercambio digital. En los mercados de transporte de pasajeros y de alojamiento, plataformas como Uber, Haxi y Airbnb han introducido modelos de negocio completamente nuevos en los que los se ofrecen medios de transporte y vivienda no utilizados por sus propietarios. Este desarrollo ha sido facilitado por la gran implantación de Internet, la avanzada tecnología de telefonía móvil y las aplicaciones fáciles de usar, y tiene un considerable potencial para alterar los futuros patrones de suministro del mercado. Constituir plataformas de este tipo ha traído considerables beneficios y oportunidades tanto para los consumidores como para los

⁷⁹ El documento completo en inglés puede leerse aquí:
<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/nou-2017-4/id2537495/>

proveedores, pero también desafía la actividad empresarial tradicional en muchos mercados.

La misma tecnología informática que ha facilitado el cambio en los mercados de productos y servicios también tiene el potencial de alterar el funcionamiento y la organización del mercado laboral. La reducción de los costos de las transacciones y de la recopilación de información impulsada por la tecnología puede hacer que las empresas hagan menos uso de la mano de obra empleada permanentemente, pero al mismo tiempo puede crear nuevas oportunidades de empleo para las personas con baja afiliación al mercado de trabajo. También puede presentar desafíos en términos de subempleo, salarios bajos y menos derechos para las personas que realizan ese trabajo.

Oportunidades y retos de la economía colaborativa.

Algunos factores examinados por la comisión

La comisión considera que la economía colaborativa ofrece interesantes oportunidades para la economía noruega. A través de sus plataformas, las empresas de economía colaborativa pueden promover una utilización más eficiente de los recursos existentes y, por lo tanto, liberar recursos para otros fines. Cuando se hace mayor uso de bienes y propiedades, la producción total puede ser menor. Esto puede tener efectos medio ambientales positivos. Además, la economía colaborativa promueve el uso eficiente de los recursos mediante una mayor competencia en los mercados y, potencialmente, precios más bajos, opciones mejoradas de productos y servicios, e innovación.

La economía colaborativa también presenta una serie de desafíos. Las soluciones digitales facilitan el comercio directo entre particulares en una escala sin precedentes. La normativa en algunas áreas no refleja este desarrollo. La adopción de normas de protección del consumidor, por ejemplo, responde al modelo tradicional en el que las empresas ofrecen sus productos y servicios a unos consumidores con poca capacidad de negociación. Las normas tributarias asumen que los contribuyentes desarrollan una actividad económica de forma continua y durante un período de tiempo prolongado, mientras que en algunos sectores de la economía colaborativa los participantes reciben pequeños ingresos de diferentes fuentes y participan en contratos a corto plazo. Esto puede requerir una modificación de las normas fiscales. La legislación laboral, por su parte, generalmente está diseñada para empresas con empleados, mientras que las compañías de economía colaborativa asumen que los proveedores de servicios que usan sus aplicaciones son contratistas independientes, autónomos, empresas o incluso particulares. Como resultado, en su forma actual, la economía colaborativa facilita el crecimiento de la actividad económica a través de modelos comerciales no

tradicionales. Por lo tanto, las normas institucionales del mercado de trabajo mantenidas por las empresas tradicionales pueden verse alteradas si este aspecto de la economía colaborativa crece en importancia.

Cuando las transacciones entre particulares quedan fuera del marco regulatorio existente o cuando no está claro cómo deben calificarse esas ventas con arreglo a las normas aplicables, pueden surgir casos difíciles de definir. El intercambio de servicios entre particulares es un ejemplo donde puede no estar claro si se dedican a una actividad empresarial y qué relación tienen los proveedores de servicios con la plataforma bajo la ley laboral. La competencia con las empresas tradicionales, que tienen que cumplir con la normativa existente, tiene que ser justa. Por consiguiente, un aspecto clave del trabajo de la comisión ha sido evaluar la aplicación de leyes, requisitos y normas a particulares y empresas, respectivamente.

La prestación de servicios de transporte de pasajeros y otros servicios de *ridesharing* a través de plataformas digitales es un fenómeno relativamente nuevo y aún no es habitual en Noruega. En consecuencia, la comisión considera apropiado examinar cómo se está desarrollando el sector antes de adoptar medidas al respecto.

Dado que la economía colaborativa es relativamente nueva, existe una gran incertidumbre en cuanto a la cuestión de qué disposiciones reglamentarias se aplican y cómo deben interpretarse estas. Por consiguiente, la comisión considera necesario mejorar la información disponible sobre los derechos y las obligaciones en la economía colaborativa. La comisión considera apropiado que la información aportada por los diversos organismos públicos se incluya en un portal de información conjunto que contenga información sobre las normas fiscales, las normas de protección del consumidor y las reglamentaciones sectoriales pertinentes

Muchas compañías de economía colaborativa están activas en varios países, y las más grandes operan a nivel mundial. Esto da lugar a la necesidad de una coordinación entre países para evitar que las empresas exploten las diferencias normativas entre los diferentes países, incluso en el área de impuestos. Un marco regulatorio fragmentado también complicará el establecimiento y el crecimiento de la economía colaborativa.

[Especial mención al mercado laboral.](#)

Algunos servicios de economía colaborativa incluyen el trabajo que algunas personas que ofrecen servicios realizan a través de la plataforma. Otras plataformas se dedican a habilitar o facilitar los encargos o

contrataciones de trabajos, ya sea trabajos realizados normalmente por trabajadores no cualificados y pequeñas empresas, o servicios que demandan personal cualificado.

El desarrollo de plataformas especializadas para el suministro de mano de obra está facilitando una mayor subcontratación de tareas por parte de las empresas tradicionales y, en cierta medida, el reemplazo de los empleados por empresas externas de outsourcing.

Si esta forma de organizar la actividad económica se generaliza, puede afectar al mercado de trabajo y, en última instancia, también tener otras consecuencias sociales. La expansión de la economía colaborativa puede debilitar el papel de las empresas como centros de producción y, por tanto, también su función como empleadores. Las cuestiones clave en este contexto son la cooperación y participación en el lugar de trabajo, la protección de la salud, el entorno de trabajo y la seguridad, y la negociación salarial.

El mercado laboral noruego está bien organizado y se caracteriza por una baja tasa de desempleo en comparación con la mayoría de los demás países europeos. Las negociaciones salariales coordinadas y la cooperación tripartita son principios clave. El mercado laboral noruego ofrece buenas oportunidades de formación y desarrollo, y la satisfacción laboral es generalmente alta. La proporción de trabajadores autónomos es estable y baja en comparación con muchos otros países. Nueve de cada diez personas que trabajan tienen puestos permanentes. Existe un amplio acuerdo en que el modelo noruego del mercado de trabajo ha contribuido a un fuerte crecimiento económico.

La mayoría de las empresas de economía colaborativa definen a los proveedores de servicios que utilizan sus plataformas como contratistas independientes, y no como empleados. Los trabajadores y contratistas tienen diferentes derechos en lo que respecta a la protección contra el trabajo peligroso para la salud, la protección del empleo, la seguridad social y los derechos a pensión, etc. El aumento de la proporción de contratistas independientes en la economía puede requerir una revisión de los derechos de los trabajadores autónomos.

Las oportunidades laborales que ofrece la economía colaborativa también deben ser consideradas. Las personas que no pueden o no quieren aceptar un empleo ordinario pueden ampliar sus oportunidades de trabajo a través de la economía colaborativa. El trabajo es flexible y, por lo tanto, puede ser atractivo para los estudiantes y otras personas con una disponibilidad limitada para dedicarse a una actividad generadora de ingresos. Hasta ahora, los avances tecnológicos han sido de gran ayuda para los trabajadores altamente cualificados. La economía colaborativa, por su

parte, también puede crear oportunidades de empleo para los trabajadores no cualificados, o menos cualificados.

Las plataformas para la provisión de mano de obra pueden poner en contacto a contratistas y clientes de manera más efectiva, ayudando así a mejorar la contratación de mano de obra, lo que a su vez puede mejorar la productividad. La economía colaborativa también permite a las personas realizar un trabajo distinto de su profesión actual, es decir, permite que ciertos trabajos sean realizados por personas sin cualificaciones especiales en el área en la que se está realizando el trabajo. Algunos empleados en la economía colaborativa pueden realizar trabajos esporádicos sin entrar en el mercado de trabajo ordinario.

Un problema es que los contratistas y los empleados temporales participan menos en programas de capacitación corporativa que los empleados permanentes. En un mercado de trabajo en el que una mayor proporción de trabajadores son contratistas independientes, las medidas de formación y formación de competencias tendrán que ser cada vez más financiadas por los propios contratistas.

También la protección de la que disfrutaban los trabajadores por cuenta ajena llegará cada vez a menos personas a medida que aumente el número de personas que trabajan en la economía colaborativa. La necesidad de proteger contra, por ejemplo, las condiciones de trabajo peligrosas o insalubres se deriva de un equilibrio de poder sesgado entre empleadores y empleados.

La economía colaborativa además puede aumentar el número de disputas sobre si un proveedor de servicios debe ser considerado como un empleado o como un contratista independiente. Hasta el momento, no se han presentado casos ante los tribunales noruegos para examinar el término "empleado" en el contexto de la economía colaborativa. Por lo tanto, es importante mantenerse informados de la evolución que exista para aclarar las condiciones marco para los participantes en esta industria.

Recomendaciones de la comisión

A continuación se presenta un resumen de las principales recomendaciones de la comisión. Se propone la siguiente medida de carácter general:

- Que se establezca un portal de información para proporcionar a los consumidores, plataformas y proveedores de servicios de información sobre los derechos y obligaciones en la economía colaborativa.

a) Mercado laboral.

En lo que respecta al mercado de trabajo, la comisión ha llegado a la conclusión de que la economía colaborativa no cuestiona el término "empleado" de manera tal que no pueda ser regulado por la vigente legislación laboral. La mayoría también considera que los sistemas de seguridad social y pensiones actuales para los trabajadores autónomos están bien fundadas, y que los trabajadores por cuenta propia no están más desprotegidos por el hecho de ser autónomos. Por lo tanto, no se recomienda ninguna modificación a la legislación actual sobre seguridad social y pensiones nacionales de trabajadores por cuenta propia.

No obstante, existen votos particulares en la comisión que sugieren lo siguiente:

- El nombramiento de una comisión para evaluar los términos utilizados en la legislación laboral.
- Un estudio sobre la salud y seguridad en el trabajo en las compañías de economía colaborativa, para evaluar si existe la necesidad de modificar o aclarar el marco regulatorio.
- Una investigación sobre si existe la necesidad de modificación de, entre otras cosas, el sistema de pensiones y seguridad social para trabajadores por cuenta propia, o autónomos, en la economía colaborativa.
- Valorar la posibilidad de incluir una nueva categoría de empleado, así como una evaluación de los términos utilizados en la legislación laboral.
- Que los proveedores de servicios en la economía colaborativa que no fijen los precios de venta directa, pues son fijados por la plataforma, deben tener la oportunidad de negociar convenios colectivos con los operadores de plataformas, incluso aunque no puedan ser considerados como empleados.
- Una revisión más amplia de las posibles soluciones para resolver mejor los desafíos a que enfrenta este grupo, preservando al mismo tiempo el objetivo de la libre competencia.

b) Respecto a los consumidores.

En el ámbito de la protección del consumidor, la comisión propone:

- Que las autoridades y plataformas de intercambio participen en un diálogo sobre el desarrollo de requisitos mínimos en el sector y un manual de buenas prácticas en el campo de la protección del consumidor.
- Si el diálogo no tiene éxito, la comisión recomienda que las autoridades de consumo preparen unas directrices.

- El servicio de mediación del Consejo de Consumidores de Noruega debe ampliarse para incluir las contrataciones de servicios entre particulares.

c) Sectores en los que la economía colaborativa es particularmente prominente.

En el área de **transporte** se proponen los siguientes cambios:

- Que se derogue el requisito de contar con una licencia para aquellos particulares que deseen operar o proporcionar servicio de taxi a cambio de un precio utilizando su automóvil. Esto implicará la derogación del sistema de evaluación de las necesidades para determinar el número de licencias de taxi y la propia tasa para obtener la licencia.
- Derogación de la obligación existente actualmente para los titulares de licencias para el servicio de transporte en taxi de que esta actividad sea su ocupación principal.
- Derogación de la obligación de pertenecer a una asociación o central de taxistas.
- Derogación del pago de tasas por pertenecer a una asociación o central de taxistas.
- Derogación de la regulación de precios máximos en el sector.
- El requisito de estar en posesión de un certificado de conductor autorizado debe mantenerse.
- Se deben establecer reglas para asegurar que la información sobre viajes y los precios queden registrados y almacenados, pero los requisitos deben ser formulados para ser neutrales desde un punto de vista tecnológico, de manera que, por ejemplo, los sistemas de medición y registro obtenidos con un GPS se acepten en igualdad de condiciones con los taxímetros.
- Que se establezca la obligación de fijar las tarifas de antemano en los servicios contratados mediante una reserva.

En este apartado también hubo votos particulares, que señalan lo siguiente:

- La industria del taxi debe ser atendida por personas que tienen el transporte de pasajeros como su ocupación principal, ya que el mercado no proporciona automáticamente el número preciso (ni más ni menos) de taxis en cada área.
- En el sector del **alojamiento**, la comisión no encontró motivos para proponer cambios a las normas de alojamiento aplicables a los alquileres privados. Para asegurarse de que las empresas de economía colaborativa contribuyen, entre otras cosas, a nutrir las estadísticas de la industria de los viajes, la comisión propone:

- Que se considere a si la Oficina de Estadísticas de Noruega debería disponer de mayor autoridad para recopilar datos de las empresas de economía colaborativa.

d) Impuestos.

Para garantizar que los participantes en la economía colaborativa pagan impuestos en pie de igualdad con los demás, la comisión propone las siguientes medidas:

- La Agencia Tributaria noruega debe mantener y desarrollar una guía que clarifique las normas sobre impuestos aplicables a los participantes en la economía colaborativa. Dicha información debería estar disponible en el sitio web de la Agencia Tributaria de Noruega, y ser también debe ser incluida en un portal general que contenga información sobre la economía colaborativa.
- La Agencia Tributaria noruega debería ofrecer soluciones digitales a los operadores de la economía colaborativa, para lo que sería interesante que se realizara consultas con el sector. Estas soluciones en cualquier caso deberían estar también abiertas a su uso por las empresas tradicionales.
- Los portales que facilitan el alquiler o servicios pagados a través de plataformas digitales deberán estar sujetos a un deber de divulgación de la información con repercusión fiscal a la Agencia Tributaria, especialmente en sectores en los que los operadores tradicionales están sujetos a un deber de divulgación equivalente.
- Se debe considerar el establecimiento de un régimen fiscal simplificado para la obtención de pequeños ingresos por la prestación de servicios, incluyendo la prestación de servicios que de otro modo no serían gravados. Se sugiere que la Agencia Tributaria establezca o aclare el umbral de ingresos para la actividad comercial, el cálculo del impuesto sobre las ventas (impuesto bruto) y un sistema estandarizado de cálculo de costes.
- Establecer un tratamiento fiscal diferente a personas que prestan el mismo servicio no es justo ni viable. Los taxis actualmente pagan un impuesto de matriculación de vehículos reducido, inferior, pues, al abonado por los propietarios de vehículos particulares que ofrecen servicios de taxi. Si ya no se requiere una licencia para la prestación de servicios de transporte de pasajeros en vehículos de motor, tal como propone la comisión, será necesario revisar el tratamiento fiscal de los automóviles usados con fines profesionales. Puede que sea necesario para fijar los beneficios fiscales a través de criterios objetivos que tengan en cuenta, entre otros aspectos, cuánto se utiliza un coche para el transporte profesional de pasajeros.
- Que la exención fiscal actual en materia de arrendamiento de una parte de una casa privada quede restringido al alquiler a largo plazo. Esto significa que el alquiler a corto plazo de las viviendas

particulares será gravado como ingresos de capital. Por razones administrativas, se puede fijar umbral mínimo de ingresos, por ejemplo, que solo tributen los ingresos brutos superiores a 10.000 coronas noruegas (unos 1.060 euros), o en el caso de alquiler de casas de vacaciones que se utilizan también personalmente.

- Los votos particulares destacan lo siguiente:
- Si se introducen cambios en el tratamiento fiscal de las viviendas, debería hacerse en términos generales, no estableciendo un régimen distinto a los alquileres a corto plazo de viviendas particulares.

Siguientes pasos

Sobre la base de las anteriores recomendaciones, el Gobierno prevé presentar un proyecto de ley este mes, que deberá ser debatido, y, en su caso, aprobado, por el Parlamento. Dado que pronto el Parlamento entrará en su receso de verano, y que se celebrarán elecciones generales en septiembre, la fecha de adopción de la ley es, en la actualidad, incierta.