

Estudio de Mercado sobre las Condiciones de Competencia en la Manufactura y Distribución de Placas Vehiculares

Gerencia de Estudios Económicos
Marzo, 2018

Estudio de Mercado sobre las Condiciones de Competencia en la Manufactura y Distribución de Placas Vehiculares

Documento elaborado por:

Javier Coronado Saleh.

Roberto Daga Lázaro.

Yazmin Zárate Sheen.

Documento revisado por:

Rodolfo Tupayachi Romero.

Documento aprobado por:

Rodolfo Tupayachi Romero.

Indecopi – Gerencia de Estudios Económicos

Calle de la Prosa 104, San Borja, Lima, Perú.

Teléfono: (51-1) 2247800, anexo 4701.

Website: <http://www.indecopi.gob.pe/>.

El presente documento es una versión preliminar para comentarios del Estudio de Mercado sobre las Condiciones de Competencia en la Manufactura y Distribución de Placas Vehiculares.

Los autores agradecen los valiosos aportes de Yazmin Zárate y Josep Cerrón de la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, y de Humberto Ortiz y Héctor Palacios de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi. Finalmente, las opiniones vertidas en el presente documento son responsabilidad de sus autores y no comprometen necesariamente la posición de la Alta Dirección y/o de los Órganos Resolutivos del Indecopi.

Los comentarios o sugerencias pueden ser remitidos a los siguientes correos electrónicos:

rtupayachi@indecopi.gob.pe; y/o rdaga@indecopi.gob.pe



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
1. OBJETIVOS Y ALCANCE	6
2. JUSTIFICACIÓN	6
3. MARCO TEÓRICO	7
4. MARCO REGULATORIO	8
4.1. USO OBLIGATORIO DE PLACAS VEHICULARES	8
4.2. TIPOS DE PLACAS VEHICULARES	10
4.3. MANUFACTURA Y EXPEDICIÓN.....	11
4.4. PRECIOS Y ESTRUCTURA DE COSTOS.....	12
5. SITUACIÓN COMPETITIVA ACTUAL	14
5.1. OFERTA	14
5.2. DEMANDA	15
5.3. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO.....	17
6. EXPERIENCIA INTERNACIONAL	18
7. EFECTOS SOBRE BIENESTAR SOCIAL	21
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24
ANEXOS	26

INTRODUCCIÓN

Las placas vehiculares son un elemento cuya función principal es identificar el vehículo durante su desplazamiento por la vía pública.¹ Asimismo, sirve para validar el cumplimiento de las reglamentaciones sobre el registro vehicular.

En el Perú, la autoridad nacional en materia de registro vehicular y, por ende, en placas vehiculares, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Desde 1980 y hasta el 2009, la producción de placas vehiculares estaba encargada al Instituto de Educación Superior Tecnológico Público “José Pardo” (IESTP José Pardo), una entidad estatal adscrita al Ministerio de Educación (Minedu).

Según el propio MTC, esa situación impedía la “conurrencia de los agentes del mercado en libre y sana competencia”.² Asimismo, el MTC identificó que la provisión pública del servicio impedía la incorporación de mecanismos de competencia en el proceso de selección del productor de placas vehiculares. Ello, a criterio del MTC, habría estado eliminando la posibilidad de beneficios para los usuarios finales, ya sea en términos de menores precios de las placas,³ mayor calidad de su servicio de entrega, entre otros.

A pesar de los problemas de conurrencia, identificados por el MTC, esta autoridad encargó de manera directa la manufactura y expedición de las placas a la Asociación Automotriz del Perú (AAP) en el 2010. Desde dicho año, de manera exclusiva, la AAP es la única entidad a nivel nacional que produce, emite y distribuye las placas en el país, cuya demanda está compuesta por el stock de vehículos que conformaban el parque automotor al 2010 y por el flujo de nuevos vehículos que se han incorporado al parque automotor.

En la práctica, la organización de la industria de placas pasó de ser un monopolio público (a cargo del IESTP José Pardo) a ser un monopolio privado (a cargo de la AAP), pero en ninguno de los casos esta exclusividad se derivó de un proceso de competencia. Esta situación es la que motiva a la autoridad nacional de competencia por estudiar, a través de un Estudio de Mercado, mecanismos que pudieran promover competencia en este sector, con el objetivo último de beneficiar a los usuarios finales, los propietarios de vehículos. Además, el tamaño del mercado de placas vehiculares resulta significativo ya que entre 2010 y 2017, la AAP ha producido un total de 4 968 697 placas “nuevas” a nivel nacional, por un valor monetario estimado en S/ 399,68 millones.

Una fuente de preocupación que justifica llevar a cabo un Estudio de Mercado es la existencia de “estructuras de mercado que impiden a las empresas competir vigorosamente entre sí” (CLC, 2016). Por ello, resulta relevante analizar las condiciones de competencia y conurrencia en la manufactura y expedición de placas vehiculares en el Perú para proponer medidas que contribuyan al fortalecimiento de la competencia en este sector en beneficio de los usuarios finales.

El presente Estudio de Mercado ha sido desarrollado siguiendo los criterios establecidos en la Guía de Estudios de Mercado de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi (Comisión). Siguiendo tales lineamientos, se realizó una recopilación de información del mercado bajo estudio. En gran medida la información se obtuvo de fuentes

¹ En este documento se emplean de manera similar los términos placa, placas o kit de placas.

² Ver Exposición de Motivos del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje. Disponible en: <<http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2008/abril/19/EXP-DS-017-2008-MTC.pdf>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

³ El término precio es usado para referirse al monto pagado para la obtención de placas vehiculares, independientemente de su definición legal.



públicas y de un conjunto de entrevistas de trabajo con los principales agentes relacionados al mercado de placas vehiculares, tales como: MTC, AAP, IESTP José Pardo, entre otros (ver Anexo 1).

Los resultados del estudio se presentan en este documento divididos en ocho secciones. La primera y más breve de todas define con claridad los objetivos y el alcance del estudio. La segunda expresa de manera sencilla la justificación que la autoridad de competencia presenta a la ciudadanía para iniciar el estudio y por qué merece la pena destinar recursos públicos para su desarrollo. La tercera sección, denominada marco teórico, presenta los criterios de análisis económico aplicables al estudio. La cuarta sección describe el marco regulatorio del mercado de placas en relación principalmente con su manufactura, expedición, costos de producción y precios para el usuario final. La quinta sección muestra la situación competitiva actual del mercado de placas. La sexta sección recoge las experiencias internacionales de relevancia para el estudio. La séptima sección evalúa los efectos de la estructura actual del mercado sobre el bienestar de los usuarios finales de las placas. En la parte final, el estudio concluye con recomendaciones sobre diseño del mercado para la autoridad sectorial competente.

1. OBJETIVOS Y ALCANCE

Los objetivos del presente estudio de mercado son:

- Analizar las condiciones de competencia y concurrencia presentes en la manufactura y expedición de placas vehiculares en el Perú; y,
- Proponer medidas que contribuyan al fortalecimiento de la competencia en este sector, en beneficio del consumidor final, por ejemplo, mediante un menor precio, mayor calidad, entre otros.

El alcance del estudio se limita al análisis de la manufactura y expedición de placas vehiculares, considerando como ámbito geográfico todo el territorio nacional.

2. JUSTIFICACIÓN

La elaboración del presente estudio de mercado se justifica principalmente por los siguientes hechos:

- Es un mercado donde la manufactura y expedición de placas vehiculares fue encargada de forma directa a la AAP por el MTC, sin haberse realizado un concurso de adjudicación. La selección del proveedor se concretó mediante la firma de un convenio en el marco del proceso de actualización material de las placas del parque vehicular nacional que se inició el 01 de enero de 2010 y que continúa hasta la actualidad.

Este hecho resulta de particular interés, toda vez que, como lo indica la Guía de Estudios de Mercado de la Comisión, una fuente de preocupación para llevar a cabo un estudio de mercado es la existencia de “estructuras de mercado que impiden a las empresas competir vigorosamente entre sí” (CLC, 2016).

- Los precios de las placas se sustentaron en un estudio de la estructura de costos de producción, elaborado por el proveedor privado. Ello introduce cierto grado de asimetría de información para el MTC. Según Viveros (2015), la asimetría de información en este contexto significa que las empresas reguladas tienen más y mejor información respecto principalmente a sus costos de producción y niveles de esfuerzo, en comparación con la entidad pública reguladora. Los problemas de asimetría pueden mitigarse a través de la introducción de mecanismos de competencia que reducen la necesidad del MTC de obtener información para la fijación de los precios.
- La cantidad de placas producidas y distribuidas es considerable pues si bien el proceso de actualización material de placas aplicaba para los vehículos con circulación vigente al 01 de enero de 2010, este proceso también involucra a los vehículos que han ingresado al parque automotor desde aquella fecha.

Por ejemplo, entre 2010 y 2017, la AAP ha producido un total de 4 968 697 nuevas placas vehiculares a nivel nacional. En términos monetarios, se estima que el importe pagado por los usuarios ascendió a S/ 399,68 millones.

3. MARCO TEÓRICO

La placa vehicular es un elemento que brinda un identificador único del vehículo que relaciona el vehículo con su propietario (Walden *et al.*, 2012). Sus principales funciones son: (i) identificación rápida y adecuada del vehículo durante su desplazamiento por la vía pública, y (ii) demostración o verificación del cumplimiento de las disposiciones legales sobre registro vehicular, peaje, parqueo o estacionamiento, impuestos vehiculares, orden interno o seguridad (robos o crímenes), etc. (Baerwald *et al.*, 1960 y Walden *et al.*, 2012). Las principales características deseables del sistema de placas vehiculares son (Baerwald *et al.*, 1960):

- Cada vehículo debe tener dos placas, una para la parte delantera del vehículo (placa frontal) y otra para la parte trasera (placa posterior), a fin de facilitar la identificación en movimiento. En el caso peruano, además de la placa frontal y placa posterior, existe un distintivo en forma de holograma adherido al parabrisas del vehículo, conocido como “tercera placa”. Este distintivo tiene un chip que almacena información sobre el vehículo y su propietario.
- El número de la placa vehicular debe ser el ítem más legible dentro de ella, y ser legible a una distancia considerable de acuerdo con el tamaño y diseño de la placa vehicular.
- En la medida de lo posible, el número de la placa vehicular debería ser fácil de recordar, pero su legibilidad es más importante.
- Una mejora positiva en el diseño de las placas vehiculares es retirar de ellas, otros ítems relativamente irrelevantes, de modo tal que se aumente el espacio destinado al número.

Por un lado, la demanda por placas vehiculares es una demanda derivada⁴ de la demanda de acceso y uso de vehículos. Algunos otros servicios o productos que se demandan como consecuencia del uso de un vehículo son la licencia de conducir (brevete), la tarjeta de propiedad, el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), entre otros.⁵

En ese sentido, Xiao y Zhou (2013) sugieren que la placa vehicular tiene una relación de complementariedad respecto del uso de vehículos. Asimismo, debido a que la relación de complementariedad es de una placa (o un kit de placas en el caso peruano) por cada vehículo, se puede decir que ambos bienes (vehículo y placa) son bienes perfectamente complementarios.

Por otro lado, en relación con la oferta de placas vehiculares, la autoridad sectorial (el MTC) ha encargado únicamente a la AAP, su producción y distribución. Sin embargo, ese encargo ha sido realizado de manera directa, sin un concurso o licitación. Al respecto, la literatura económica especializada muestra que las licitaciones son un mecanismo de asignación eficiente de recursos, pero su diseño es crítico pues una organización defectuosa podría impedir que sus potenciales beneficios se materialicen en favor de los usuarios finales (OECD, 2007) requiriéndose algunas modificaciones de las reglas de las licitaciones. Por ejemplo, en Chile la agencia de competencia ordenó tuvo que obligar a la autoridad concesionaria que en su licitación no asigne a un mismo postor más del 75% de las rutas aéreas Santiago - Lima para evitar potenciales problemas de infracción a las normas de libre competencia (UNCTAD, 2010).

⁴ Una explicación sencilla del concepto de “demanda derivada” se encuentra disponible en: <https://www.economicshelp.org/blog/glossary/derived-demand/>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

⁵ Información disponible en: <http://rpp.pe/lima/actualidad/documentos-que-debes-portar-al-manejar-un-vehiculo-noticia-931755>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

4. MARCO REGULATORIO

4.1. USO OBLIGATORIO DE PLACAS VEHICULARES

En el Perú, todo vehículo de transporte automotor que circule por la vía pública se encuentra obligado a portar y exhibir su respectiva placa vehicular, denominada formalmente como Placa Única Nacional de Rodaje (PUNR).^{6,7}

A partir de 2010, el MTC implementó un nuevo sistema de placas vehiculares en reemplazo del sistema que estaba vigente hasta ese momento, por lo que se inició el proceso de reemplazo de placas vehiculares, denominado formalmente como “proceso general extraordinario de cambio de placas” o simplemente reemplacamiento. Según el MTC, el cambio de placas vehiculares se justificaba en la medida que el sistema anterior:

- No permitía una correcta identificación del parque vehicular.
- No existían mecanismos de competencia para seleccionar al encargado de la producción de placas.
- Los costos de fabricación de las placas vehiculares eran altos.
- Se carecía de mecanismos de seguridad para evitar falsificaciones, adulteraciones y clonaciones de placas.
- Los plazos de entrega resultaban excesivos, impidiendo a los conductores circular cumpliendo a cabalidad las reglas sobre circulación vehicular.⁸

De acuerdo con el MTC, no era posible la “conurrencia de los agentes del mercado en libre y sana competencia”⁹ para la producción de placas vehiculares porque durante un periodo excesivamente prolongado, la actividad se había encargado de manera directa a un único productor.

En efecto, antes del reemplacamiento ordenado por el MTC, la única entidad que se encargaba de elaborar las placas era la “fábrica de placas” del IESTP José Pardo. La selección de esta entidad se dio en el marco de la emisión del Decreto Supremo 016-79-TC y la firma de un convenio del 17 de abril de 1980, que fue prorrogado sucesivamente hasta la implementación del nuevo sistema de placas vehiculares.¹⁰

⁶ Ver artículo 32.1 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181), publicada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de octubre de 1999; y artículo 262 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009-MTC del 21 de abril de 2009. Disponibles en:

<http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_3106.pdf> y <http://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/D_-NRO_016-2009-MTC_AL_05.05.14.pdf>, accedidos el 29 de septiembre de 2017.

⁷ En el Perú, el primer antecedente de la PUNR se remonta al año 1937 cuando se dictó su ley de creación. Ver Ley 8581, creando la Placa Única Nacional de Rodaje para toda la República. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/8581-sep-30-1937.pdf>>, accedido el 01 de septiembre de 2017.

⁸ Ver Exposición de Motivos del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje. En algunos lugares del país los plazos llegaban a cuatro meses.

⁹ Ídem.

¹⁰ Ver: <<http://larepublica.pe/04-11-2009/instituto-jose-pardo-cerraria-por-nuevas-placas>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

En ese contexto, desde el 01 de enero de 2010 los usuarios empezaron a cambiar sus placas vehiculares. El cambio fue voluntario para automóviles particulares y, desde septiembre de 2011, de carácter obligatorio para taxis, vehículos de transporte de pasajeros urbano e interprovincial, y vehículos de transporte de mercaderías, tal como se muestra en el Cuadro 1.¹¹

Cuadro 1
CRONOGRAMAS DEL PROCESO GENERAL EXTRAORDINARIO DE CAMBIO DE PLACAS VEHICULARES

(a) Artículo 6 del DS 033-2011-MTC, publicado el 16 julio 2011

(b) Artículo 3 del DS 007-2013-MTC, publicado el 27 junio 2013

Último dígito de placa vehicular antigua	Periodo de cambio de placas vehiculares
0 - 1	sep - oct 2011
2 - 3	nov - dic 2011
4 - 5	ene - feb 2012
6 - 7	mar - abr 2012
8 - 9	may - jun 2012
vehículos servicio transporte público de personas en ámbito nacional	

Último dígito de placa vehicular	Periodo de cambio de placas vehiculares
0	ago 2013
1	sep 2013
2	oct 2013
3	nov 2013
4	dic 2013
5	ene 2014
6	feb 2014
7	mar 2014
8	abr 2014
9	may 2014
vehículos servicio transporte terrestre público de personas en ámbitos regional y provincial, y servicio transporte terrestre de mercancías	

Fuente: Artículo 6 del DS 033-2011-MTC, publicado el 16 julio 2011, y artículo 3 del DS 007-2013-MTC, publicado el 27 junio 2013.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Los cronogramas de cambio de placas “antiguas” por placas “nuevas” se aplicaron para el stock de vehículos del parque automotor, en tanto que la obligación legal para los nuevos vehículos en general es portar y exhibir su respectiva placa “nueva”.¹² La vigencia legal de las nuevas placas vehiculares es ilimitada,¹³ aunque, según Security Signs & Systems de Perú SAC (SSS de Perú), la empresa que efectivamente se encarga de producir las placas en el Perú, el promedio de vida útil es de aproximadamente 5 años.¹⁴

¹¹ Información disponible en: <<http://www.placas.pe/web/CambioPlaca.html>>, accedido el 01 de septiembre de 2017.

¹² Ver artículo 262 del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009-MTC del 21 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2015/08/D_NRO_016-2009-MTC_AL_05.05.14.pdf>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

¹³ Antes que entre en funcionamiento el nuevo sistema de placas vehiculares, se había considerado que su vigencia legal sea de solo cinco años. Ver artículo 18 del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2008-MTC del 18 de abril de 2008. Disponible en: <http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_1488.pdf>, accedido el 01 de septiembre de 2017.

¹⁴ Entrevista con representante de SSS de Perú del 25 de octubre de 2017.

4.2. TIPOS DE PLACAS VEHICULARES

Las placas vehiculares son de dos tipos: (i) placas ordinarias que identifican a los vehículos en general durante su circulación en las vías públicas terrestres; y (ii) placas especiales que identifican a los vehículos que realizan actividades de interés colectivo o de resguardo del orden público, y aquellos que, por algún motivo particular, no pueden llevar la placa ordinaria.

Por su parte, los vehículos se clasifican en dos categorías: (i) vehículos menores como, por ejemplo, motocicletas¹⁵ y trimotos; y (ii) los vehículos livianos y pesados, donde los vehículos livianos son los automóviles, station wagon, SUV, camionetas hasta 16 pasajeros, y pick up; y los vehículos pesados son los camiones, tractocamiones y buses. En el Anexo 2 se brindan las descripciones técnicas de cada una de las categorías de vehículos y en el Cuadro 2 se muestran los diferentes tipos de placas ordinarias y especiales con su respectiva descripción y/o ejemplos de tipos de vehículos.

Cuadro 2
CLASIFICACIÓN DE PLACAS VEHICULARES EN EL PERÚ

Tipos de placas		Descripción y/o ejemplos
Placas ordinarias ^{1/}	Placa para vehículos menores	Motos, trimotos, mototaxis, etc.
	Placa para vehículos livianos y pesados	Autos, camionetas, buses, camiones, etc.
Placas especiales	Placa policial	Patrulleros, motocicletas de patrullaje, portatropas, etc. de Policía Nacional del Perú (PNP).
	Placa de emergencia	Autobombas y otras unidades de las Compañías de Bomberos. Ambulancias públicas y privadas. Vehículos de serenazgo.
	Placa de gracia	Placa diplomática. Placa consular. Placa de misión internacional. Placa de personal técnico administrativo de las misiones diplomáticas y/o expertos extranjeros de las agencias gubernamentales de cooperación técnica internacional.
	Placa de exhibición	Vehículos nuevos que requieren circular en las vías públicas terrestres, antes de su inmatriculación. ^{2/}
	Placa rotativa	Vehículos nuevos en proceso de inmatriculación ^{2/} en el Registro de Propiedad Vehicular.
	Placa temporal	Vehículos que ingresan al país bajo el régimen de internamiento temporal
	Placa gubernamental	Vehículos de propiedad de las entidades, organismos y dependencias del sector público nacional, excepto Fuerzas Armadas (FFAA) y PNP

1/ En el Anexo 2 se presentan los diferentes tipos de placas ordinarias según cada categoría de vehículos.

2/ La inmatriculación es la primera inscripción de un vehículo en los Registros Públicos, que abarca la matrícula del vehículo y la primera inscripción del derecho de propiedad. Información disponible en:

<<http://rpp.pe/economia/estilo-de-vida/que-es-la-inmatriculacion-vehicular-y-por-que-es-importante-que-la-conozcas-noticia-963511>>, accedido el 21 de julio de 2017.

Fuente: Asociación Automotriz del Perú, y Artículo 8 del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje. Disponibles en:

¹⁵ La AAP emplea los términos motocicletas y motos de manera indistinta.

<http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_1488.pdf>, <http://placas.pe/web/tipo_placas.html> y <<http://peru21.pe/actualidad/mas-700-mil-vehiculos-tendran-que-cambiar-placa-desde-agosto-2138720>>, accedidos el 29 de septiembre de 2017.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

4.3. MANUFACTURA Y EXPEDICIÓN

La manufactura y expedición de placas vehiculares es de responsabilidad del MTC,¹⁶ sin embargo, la normativa permite encargar su manufactura a una entidad pública o privada.¹⁷

Por tal motivo, mediante el Convenio de Administración del Sistema de Placa Única Nacional de Rodaje¹⁸ (en adelante, Convenio MTC - AAP), el MTC encargó a la AAP la manufactura y expedición de las placas “nuevas” que, como se indicó anteriormente, empezaron a entregarse a los usuarios finales desde el 01 de enero de 2010.

La AAP es un gremio empresarial del sector de transporte terrestre con más de noventa años de existencia, donde se encuentran agrupados “representantes de marca (vehículos ligeros, pesados y menores), concesionarios autorizados, talleres de servicio, comercializadoras de repuestos, suministros, así como otras entidades que desarrollan actividades vinculadas al ramo”.¹⁹

El Convenio MTC – AAP tiene, entre otras, las siguientes características:

- Se firmó en septiembre de 2009 y la AAP empezó a expedir placas desde el 01 de enero de 2010.
- Se acordó que el nuevo productor de placas (AAP) transferiría al anterior productor (IESTP José Pardo), un monto anual de S/ 1,7 millones²⁰ para labores de fortalecimiento institucional.²¹
- Su vigencia estaba condicionada a la culminación del proceso de reemplazo de placas “antiguas” de todo el parque automotor, pero no todos los vehículos estaban obligados a hacer el cambio de placas. Ese proceso aún no concluye. Debido a ello, a diciembre de 2017, es decir, luego de más de siete años de iniciado el proceso, la AAP continúa encargándose de la manufactura y expedición de placas, inclusive para vehículos nuevos.

Según el Texas Department of Motor Vehicles, la implementación de un cambio generalizado de placas vehiculares (como el que implementó el MTC) es un proceso que

¹⁶ Ver artículo 32.3 de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley 27181).

¹⁷ Ver artículo 6.1 del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje.

¹⁸ Ver Convenio de Administración del Sistema de Placa Única Nacional de Rodaje entre el MTC y la AAP, aprobado mediante Resolución Ministerial 624-2009-MTC/01 del 10 de septiembre de 2009. Accedido mediante solicitud de acceso a la información pública, atendida por el MTC el 24 de marzo de 2017.

¹⁹ Información disponible en: <<http://aap.org.pe/asociados/>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

²⁰ Este importe fue determinado en función a los gastos operativos del IESTP José Pardo que ascendieron a un monto de S/ 1 668 922,53 en el 2008, que se obtuvo restando los ingresos por venta de placas vehiculares del IESTP José Pardo (S/ 4 134 083,34) menos los bienes de consumo o material para la fabricación de la placa vehicular (S/ 2 065 160,81) menos el equipamiento y material duradero o equipamiento y adquisición de equipos de cómputo (S/ 400 000,00). Información disponible en la Carta N° 2440-09/AAP-GG del 15 de diciembre de 2009.

²¹ En base al Convenio MTC – AAP, la mencionada AAP y el Ministerio de Educación firmaron otro convenio, donde se acordó que con esos fondos se formaría un fideicomiso de administración y pagos. Información disponible en: <http://www.minedu.gob.pe/files/4279_201208071501.pdf>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

suele tomar varios años antes que se cubra el total de vehículos del parque automotor.²² Sin embargo, el MTC había estimado inicialmente que ese proceso iba a tomar como máximo dos años.²³

En el marco del Convenio MTC – AAP, la AAP ha producido un total de 4 968 697 placas vehiculares a nivel nacional durante el periodo 2010 - 2017. La distribución de esas placas vehiculares ha sido de la siguiente manera: 32,01% para vehículos particulares, 25,48% para motos lineales, 17,40% para trimotos, 12,37% para camiones, entre otros. El valor monetario estimado de la producción de esas placas vehiculares asciende a S/ 399,68 millones (ver Cuadro 3).

Cuadro 3
VALOR DE LA PRODUCCIÓN DE PLACAS VEHICULARES A NIVEL NACIONAL,
2010 – 2017

Categoría	Valor unitario (S/ por unidad)	Tipo de Placa	Unidades	%	Monto (S/)
Placas para vehículos livianos y pesados	114,40	Particulares	1 590 312	32,01	181 931 693
		Camiones	614 471	12,37	70 295 482
		Taxis	390 602	7,86	44 684 869
		Urbano	113 623	2,29	12 998 471
		Remolques	72 223	1,45	8 262 311
		Interprovincial	56 942	1,15	6 514 165
		Sub total			2 838 173
Placas para vehículos menores	35,20	Moto lineal	1 265 866	25,48	44 558 483
		Trimotos	864 658	17,40	30 435 962
		Sub total			2 130 524
Total			4 968 697	100,00	399 681 436

Fuente: Asociación Automotriz del Perú (Carta N° 113-2017/AAP-GP del 15 de enero de 2018).
Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

4.4. PRECIOS Y ESTRUCTURA DE COSTOS

El precio de las placas vehiculares para el usuario final debía ser “determinado en función al importe del costo que su ejecución genera para la entidad por el servicio prestado durante toda su tramitación”,²⁴ y adicionalmente no debía ser mayor que el valor vigente a la fecha de la firma del Convenio MTC – AAP, septiembre de 2009.

²² Información disponible en: <<http://www.txdmv.gov/motorists/license-plates>>, accedido el 21 de julio de 2017.

²³ Ver Exposición de Motivos del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje.

²⁴ Ver artículo 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo General del 10 de abril de 2001. Disponible en: <<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20795/225805/07.+Ley+del+Procedimiento+Administrativo+General++Ley+27444.pdf/725a60ce-7f01-4542-9e1f-82ac40dd5810>> , accedido el 29 de septiembre de 2017.

Por tal motivo, su precio se estableció en los montos que estaban vigentes a esa fecha, es decir: S/ 114,40 para vehículos livianos y pesados, y S/ 35,20 para vehículos menores.²⁵ La AAP elaboró por única vez una estructura de costos de las placas vehiculares para el 2010, que fue aprobada por el MTC mediante Resolución Ministerial N° 882-2009-MTC/02.²⁶ En el Anexo 3 se muestra la propuesta de la AAP y en el Cuadro 4 se presenta la estructura de costos que finalmente aprobó el MTC, existiendo diferencias menores entre una y otra estructura de costos.

Cuadro 4
PRECIOS Y ESTRUCTURA DE COSTOS DE LAS “NUEVAS” PLACAS VEHICULARES APROBADA POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES, 2010

Elementos de costos	Vehículos livianos y pesados		Vehículos menores	
	S/	%	S/	%
A. Costo de producción unitario	58,64	50,82	22,94	64,62
B. Gastos de almacenamiento de información y operación	10,65	9,23	3,28	9,24
C. Gastos de supervisión (control en campo)	1,56	1,35	-	-
D. Gastos de administración	26,10	22,62	3,61	10,17
E. Costo de la placa vehicular = A+B+C+D	96,95	84,03	29,83	84,03
F. Impuesto General a las Ventas (IGV) = 19%*E	18,42	15,96	5,67	15,97
G. Costo de placa vehicular = E+F	115,38	100,00	35,50	100,00
H. Valor de placa vehicular^{1/}	114,40	99,15	35,20	99,15

Nota. El tipo de cambio empleado por la AAP para sus cálculos fue S/ 2,90 por dólar.

1/ Los valores o precios de las placas vehiculares difieren ligeramente de su costo de producción.

Fuente: Asociación Automotriz del Perú (con aprobación del MTC mediante Resolución Ministerial N° 882-2009-MTC/02 del 31 de diciembre de 2009).

En relación con los diferentes elementos de costos de las placas vehiculares, se puede mencionar los siguiente:

- Dentro del “costo de producción unitario” de las “nuevas” placas vehiculares, los componentes más importantes habrían estado asociados a: materia prima (aluminio y material reflectivo), y gastos operativos (ver Anexo 3).²⁷
- Los “gastos de administración” se referían a costos administrativos internos de la propia AAP, y no tienen correspondencia con algún “derecho administrativo que percibe el ministerio”.²⁸

²⁵ Información disponible en: <<http://peru21.pe/actualidad/mas-700-mil-vehiculos-tendran-que-cambiar-placa-desde-agosto-2138720>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

²⁶ Resolución Ministerial N° 882-2009-MTC/02 "Aprueban Estructura de Costos de la Placa Única Nacional de Rodaje presentada por la Asociación Automotriz del Perú", publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre de 2009.

²⁷ El Anexo 3 es la estructura de costos que presentó la AAP, pero la que fue aprobada finalmente por el MTC es la que se presenta en este Cuadro 4. Por ello, la información del Anexo 3 es referencial y se emplea solamente para identificar componentes de costos a nivel más detallado.

²⁸ Información proporcionada por el MTC mediante correo electrónico del 02 de febrero de 2018.

La estructura de costos aprobada por el MTC es la única que existe pues aún no ha sido actualizada. Al respecto, desde el año 2017, la AAP ha solicitado al MTC que el precio de la placa vehicular se ajuste años tras año, de manera automática, por ejemplo, según el valor de la Unidad impositiva Tributaria (UIT), la tasa de inflación o el tipo de cambio. Sin embargo, el MTC viene evaluando tal solicitud.²⁹

5. SITUACIÓN COMPETITIVA ACTUAL

5.1. OFERTA

La oferta de placas vehiculares es por definición un monopolio legal. En efecto, por encargo del MTC, actualmente, la AAP es la única entidad encargada tanto de su manufactura como de su distribución al usuario final.

- En relación a su manufactura, la AAP se la encargó a SSS de Perú, una empresa filial de Tönnjes C.A.R.D., empresa alemana especialista en la producción de placas vehiculares, fabricación de máquinas y dispositivos de impresión de placas.³⁰ La planta de producción de SSS de Perú está ubicada en Lurín³¹ y desde el inicio del sistema de la PUNR se encarga de la producción de placas para el mercado peruano.³²
- Respecto a la distribución, la AAP tiene una red de 42 puntos de entrega a nivel nacional. En la ciudad de Lima, la AAP utiliza su propio local, mientras que en otras ciudades la distribución se desarrolla principalmente en los locales de las diferentes cámaras de comercio.³³

Las características de las placas vehiculares emitidas por la AAP han reducido las posibilidades de falsificación, adulteración y clonación. Asimismo, se ha observado una mejora en los tiempos de entrega y en los atributos de calidad del servicio. Por ejemplo, en la actualidad se brinda los servicios de entrega de placas a domicilio u oficina del usuario, sin costo adicional para el usuario final.

Un atributo destacable del nuevo sistema es que además de la placa frontal y la placa posterior, se ha incorporado una “tercera placa”, un autoadhesivo que se adhiere al parabrisas del vehículo. Este autoadhesivo contiene un chip donde se almacena información tanto del vehículo como de su propietario. Ello facilita la identificación y control del vehículo por parte de las autoridades de tránsito, entre otras.

Aun cuando en el Perú todavía no se han disfrutado de todos los beneficios potenciales derivados del uso de la “tercera placa” es importante mencionar que puede permitir la implementación de un sistema integral de identificación vehicular con el objetivo de unificar

²⁹ Información proporcionada por el MTC mediante correo electrónico del 02 de febrero de 2018.

³⁰ Tönnjes ocupa el tercer lugar en volumen de producción de placas a nivel mundial. Información disponible en:

<<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-nueva-placa-para-vehiculos-importados-usados-o-cero-kilometros-se-entregaran-a-partir-enero-269890.aspx>>; <<http://larepublica.pe/17-12-2009/afirman-que-placas-costaran-s-115>>; y <<http://www.toennjes.es/es/matriculas-para-vehiculos/matriculas-de-aluminio/>>, accedidos el 29 de septiembre de 2017.

³¹ Información disponible en: <<http://larepublica.pe/17-12-2009/afirman-que-placas-costaran-s-115>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

³² Entrevista con representantes de la AAP del 10 de agosto de 2017.

³³ Información disponible en: <<http://www.placas.pe/web/xls/CamarasProvincias.xlsx>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

en un solo sistema todas las funciones y actividades relacionadas al parque vehicular, tales como: emisión de placas vehiculares, entrega de licencias de conducir o brevetes, fiscalización vehicular (física o electrónica) por parte de la autoridad de control, etc. En particular, la fiscalización electrónica vehicular a través de la “tercera placa” abre todo un abanico de posibilidades para potenciar esa labor no solo respecto a verificar la autenticidad de la placa vehicular, sino también para supervisar el cumplimiento de otras obligaciones, tales como: SOAT, revisión técnica, multas, ordenes de captura, pago de impuestos vehiculares, etc. Esto sería posible mediante la instalación y uso de antenas u otros dispositivos de lectura electrónica de datos, que permitan identificar la información que se pueda almacenar en la “tercera placa” de cada vehículo.³⁴ Lo anterior obviamente depende de las decisiones de inversión y labores de coordinación entre la autoridad sectorial (MTC) y las entidades relacionadas con el sistema vehicular (Sunarp, Diprove/PNP/Mininter, etc.).

Por otro lado, una característica adicional de la actual oferta de placas vehiculares es que la cantidad de combinaciones alfanuméricas para la emisión de placas aumentó de forma significativa. Esto asegura contar con combinaciones suficientes para los próximos 50 años, contando desde el 2010.³⁵

5.2. DEMANDA

La demanda por placas vehiculares se deriva de la obligación establecida en el marco legal vigente como requisito para la circulación por la vía pública. A su vez, esa obligación legal se sustenta en la medida que es necesario para la autoridad respectiva, el MTC, mantener actualizada la información sobre el registro de vehículos que circulan por el territorio nacional para fines de control y supervisión, entre otros. En ese aspecto (no necesariamente en otros), es una demanda similar a la que existe por el DNI.

Debido al diseño institucional establecido por el MTC, a partir del 01 de enero de 2010 es posible identificar que la demanda por placas vehiculares proviene de dos grupos: (i) el flujo de vehículos nuevos, y (ii) el stock de vehículos existente hasta ese entonces. En ambos casos, los vehículos se refieren a los dos tipos existentes: vehículos menores, y vehículos livianos y pesados.

- A su vez, la demanda proveniente del stock, se puede sub dividir en dos categorías: (i) aquella que incluye a usuarios para los cuales el cambio de placas vehiculares es obligatorio (taxis, vehículos de transporte urbano e interprovincial de pasajeros, y vehículos de transporte de mercaderías), y (ii) aquella que incluye a los usuarios para los que el cambio es voluntario (automóviles particulares).

Su evolución depende principalmente de la decisión del ente rector del sector, es decir, del MTC, y por supuesto de su capacidad de supervisión y fiscalización del cumplimiento de sus disposiciones. Por ejemplo, si se opta por establecer la obligatoriedad del cambio de placas para vehículos que actualmente no están obligados a obtener sus placas “nuevas”, la demanda por placas vehiculares puede aumentar de manera significativa porque, según el MTC, solo en Lima existen aproximadamente 800 000 vehículos, que aún no han cambiado su placa vehicular “antigua” por la “nueva”, encontrándose entre ellos principalmente vehículos particulares y vehículos menores.³⁶

³⁴ Entrevista con representante de SSS de Perú del 25 de octubre de 2017.

³⁵ Según la Exposición de Motivos del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje, ese cálculo de 50 años fue realizado por el MTC asumiendo una tasa de crecimiento anual de 5% del parque vehicular (stock de vehículos). El porcentaje es similar a la tasa de crecimiento promedio anual de la venta (flujo) de vehículos nuevos durante el periodo 2011-2017 (5,22%).

³⁶ Entrevista con representantes del MTC del 14 de junio de 2017.

- Por otro lado, la demanda proveniente del flujo de vehículos nuevos dependerá principalmente de los factores que determinan la compra de vehículos nuevos. De acuerdo con estudios recientes de Scotiabank³⁷ y Mapcity³⁸ (una empresa de investigación de mercado), la demanda de vehículos nuevos está determinada por factores tales como el poder adquisitivo de los consumidores (empleo e ingreso formal), el tamaño de la población o del mercado (inclusión de zonas periféricas de Lima - Norte, Sur y Este - y las ciudades distintas a Lima y Callao), la inversión privada (por la demanda directa de las empresas además de su efecto indirecto), entre otros.

Además, la evolución de la demanda por placas vehiculares³⁹ y la venta de vehículos nuevos durante el periodo 2010 – 2017,⁴⁰ que se presenta en el Gráfico 1, permite identificar que:

- En el caso de vehículos menores (motocicletas y trimotos), la demanda por placas vehiculares proviene principalmente de los vehículos nuevos que ingresan anualmente al mercado. El número de placas entregadas por la AAP es similar al número de vehículos vendidos en esta categoría.
- En el caso de vehículos livianos y pesados, la demanda por placas vehiculares proviene (i) del parque automotor al año 2010 y (ii) de los nuevos vehículos que han ingresado a partir del año 2010. De estas dos fuentes de demanda, los vehículos nuevos representan una proporción cada vez mayor de las placas distribuidas por la AAP al pasar de 33% en el 2010 a 68% en el 2017, debido al avance del proceso de reemplazamiento del parque automotor.

³⁷ Información disponible en: <<http://gestion.pe/economia/se-venderian-180000-vehiculos-nuevos-presente-ano-afirma-scotiabank-2179360>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

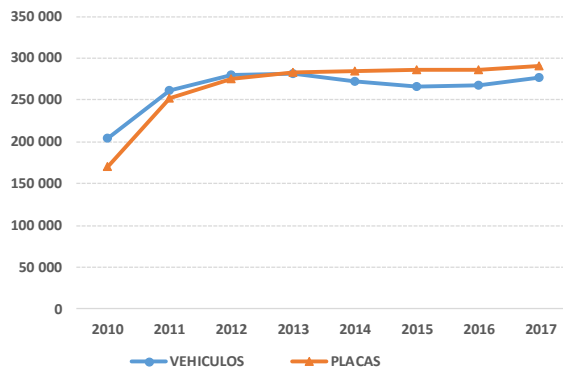
³⁸ Información disponible en: <<http://archivo.elcomercio.pe/economia/peru/2017-se-venderan-alrededor-300-mil-vehiculos-nuevos-peru-noticia-1628858>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

³⁹ La información corresponde a la producción de placas vehiculares, sin embargo, dado que la producción se realiza a solicitud de los usuarios directos o de la propia AAP, se considera una referencia de la demanda por placas vehiculares.

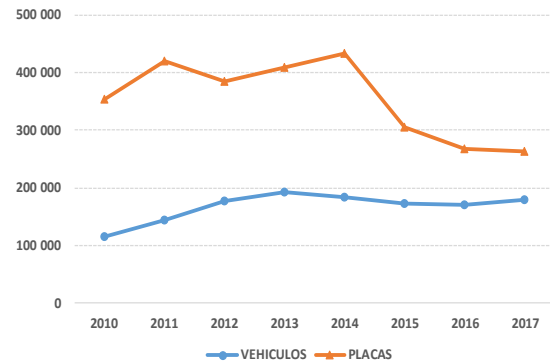
⁴⁰ Los datos sobre venta e inmatriculación de vehículos nuevos están disponibles solo para el periodo enero - septiembre 2017, por lo que no se presenta su comparación con la demanda de placas vehiculares, para la que se tiene información del periodo enero - diciembre 2017.

Gráfico 1
DEMANDA POR PLACAS VEHICULARES Y VENTA DE VEHÍCULOS NUEVOS A NIVEL NACIONAL, SEGÚN CATEGORÍA DE VEHÍCULOS, 2010 - 2017
 (unidades)

(a) Vehículos menores (motocicletas y trimotos)



(b) Vehículos livianos y pesados



Nota: La información sobre venta de vehículos nuevos se refiere a venta e inmatriculación de vehículos nuevos. Fuente: Asociación Automotriz del Perú (Carta N° 113-2017/AAP-GP del 15 de enero de 2018, y Página Web, disponible en: <http://aap.org.pe/estadisticas/ventas_inmatriculaciones_vehiculos_nuevos/>, accedido el 14 de febrero de 2018).

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Cabe añadir que, antes de requerir la placa vehicular ante la AAP, se debe acudir a la Sunarp para solicitar su respectiva tarjeta de propiedad y número de placa, no el objeto en sí, que solo lo entrega la AAP. Este proceso actualmente lo vienen realizando los concesionarios o empresas distribuidoras de vehículos.⁴¹

5.3. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO

En el Perú, el mercado de placas vehiculares tiene tres características principales:

- La oferta es, de facto, un monopolio legal donde un único proveedor es el encargado de su manufactura y distribución a los usuarios finales, bajo parámetros técnicos específicos, previamente establecidos por la autoridad del sector, el MTC.
- La demanda es completamente “cautiva” porque existe la obligación legal de obtener las placas como elemento identificador de los vehículos que circulan por el territorio nacional.
- El precio para el usuario final está establecido en un valor fijo desde el inicio del nuevo sistema de placas vehiculares (S/ 114,40 para vehículos livianos y pesados, y S/ 35,20 para vehículos menores), y al menos durante los últimos siete años no se han registrado variaciones de esos precios.⁴²

En función a sus atribuciones legales, y por razones económicas, de seguridad, control, etc., el MTC establece las reglas de juego del mercado, que a su vez tienen impacto sobre el

⁴¹ Entrevista con representantes de la AAP del 10 de agosto de 2017.

⁴² Información disponible en: <<http://peru21.pe/actualidad/mas-700-mil-vehiculos-tendran-que-cambiar-placa-desde-agosto-2138720>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

accionar de los agentes tanto del lado de la oferta (la AAP) como del lado de la demanda (los usuarios finales).

Si bien hay una empresa encargada de la manufactura y distribución de placas vehiculares en este momento, como indicaba Demsetz (1968), esto no es un elemento que desincentive a otras empresas a querer competir por este mercado. La revisión de experiencias internacionales muestra que, en ese tipo de casos, mediante concursos o licitaciones, las autoridades pueden promover competencia para seleccionar a la empresa que se encargue de la provisión de este servicio por un cierto periodo de tiempo fijo. El interés de más de una empresa en participar en esos concursos o licitaciones “por el mercado” puede deberse a que la producción de placas vehiculares no parece requerir la inversión de una cantidad significativa de capital no recuperable (Neiva, 2015).

Por ejemplo, en el marco de la implementación de las “nuevas” placas, durante el año 2009, el MTC consultó con diferentes empresas proveedoras de placas vehiculares, siendo que más de una empresa estuvo interesada en su producción.

En efecto, las empresas UTSCH AG, 3M Perú S.A., Tönnjes C.A.R.D. International GMBH e Industrias Samar't indicaron que el tiempo de implementación para el inicio de producción era de al menos 168 a 175 días (solamente la etapa de producción de placas vehiculares, no se menciona distribución o expedición⁴³), 200 días calendarios (incluye “fabricación y expedición”⁴⁴), 120 días (incluye “fabricación y expedición”⁴⁵) y 60 días (no se tiene información sobre que etapas incluye), respectivamente (ver Informe N° 2028-2009-MTC/08 del 8 de setiembre de 2009).⁴⁶

Al parecer estos periodos no se habrían adecuado al plazo esperado por el MTC porque se terminó optando por la AAP como la entidad encargada de la producción y distribución de las “nuevas” placas. Aunque la AAP a su vez, le encargó la producción (no la distribución) a una empresa filial de Tönnjes C.A.R.D. (SSS de Perú).

Además, hacia el año 2009, la propia AAP indicaba que “existen empresas interesadas en proveer de estas nuevas y modernas placas –utilizadas en Europa, Norteamérica y países sudamericanos como Colombia, Bolivia y Chile- las cuales provienen de países como Alemania, España, México, entre otras”.⁴⁷

6. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

La revisión de la experiencia internacional muestra que los sistemas de placas vehiculares pueden variar de manera significativa de un país a otro porque, aun cuando el objeto placa vehicular puede ser igual, el diseño institucional respecto a su manufactura y distribución, e incluso, la forma de pago para su obtención hace que los resultados del mercado sean marcadamente heterogéneos.

⁴³ Ver Carta de UTSCH AG del 13 de agosto de 2009.

⁴⁴ Ver Carta de 3M Peru S.A. del 10 de agosto de 2009.

⁴⁵ Ver Carta de Tönnjes C.A.R.D. International GMBH del 12 de agosto de 2009.

⁴⁶ El MTC también consultó a las empresas Ipico Inc. y Eha Schilder & Werbetechnik Hoffman GMBH, y estas no habrían tenido interés de ingresar al mercado peruano porque no brindaron sus respectivas respuestas.

⁴⁷ Información tomada de: <<http://gestion.pe/noticia/348669/elaboracion-placas-rodaje-pasara-manos-privadas>>, accedido el 09 de mayo de 2017.

Sin embargo, es posible obtener algunas lecciones aplicables para el caso peruano que indicamos a continuación:

- La producción de placas se realiza por lo general en una situación de monopolio, es decir, hay un único productor, como en muchos estados de los Estados Unidos - EEUU (Neiva, 2015) o en Chile donde el único productor es la Casa de la Moneda.⁴⁸
- El mismo productor se mantiene por largos periodos de tiempo, pero por lo general son previamente definidos, como, por ejemplo: República Checa (Hicon desde los años 90 hasta 2016),⁴⁹ Filipinas (JKG por cinco años)⁵⁰ u Honduras (Tönnjes C.A.R.D. International por cinco años).⁵¹
- Los acuerdos de producción de placas suelen llevarse a cabo por una cantidad relativamente considerable, tal como se puede observar en los casos de: Chile (Casa de la Moneda con 1 115 240 de unidades para 2014), Panamá (Tönnjes con 560 mil por año),⁵² México (solo en el estado de Zacatecas, Cancal SA de CV con 245 517 juegos de placas), entre otros.⁵³
- En los casos donde una empresa estatal realiza la producción de placas vehiculares, ocurre que una empresa privada les provee de los respectivos insumos y equipos de producción. Esta es la situación de Argentina y Chile, donde sus respectivas Casas de la Moneda, se encargan, entre otros, de la producción de placas vehiculares, pero previamente la empresa Tönnjes les brinda los mencionados insumos y equipos de producción.⁵⁴
- Se ha implementado tecnología de punta para aumentar la capacidad de ubicación de los vehículos en tiempo real y reducir la posibilidad de falsificación de placas vehiculares con el objetivo de aumentar la seguridad, como, por ejemplo, Chile (desde 2014), Argentina (desde 2016) y Filipinas (desde septiembre de 2017).
- En muchos países se han implementado licitaciones como mecanismos para seleccionar a la empresa productora de placas vehiculares, que no necesariamente es la que realiza la entrega a los usuarios finales. Por ejemplo, existen los casos de Chile (en 2014), República Checa (en 2016) y Guatemala (en 2017). En el caso específico de República Checa, el valor final ofertado por la empresa ganadora de la licitación estaba 34% por debajo del precio base establecido por la autoridad. Sin embargo, la buena pro fue otorgada recién en el tercer intento pues en los dos concursos previos, tres de las seis empresas interesadas se retiraron aduciendo que las condiciones de contratación eran muy difíciles de cumplir.⁵⁵

⁴⁸ Información disponible en: <<http://www.latercera.com/noticia/nueva-patente-vehicular-tendra-tipografia-especial-para-evitar-fraudes/>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

⁴⁹ Información disponible en: <<http://www.czech.cz/en/Podnikani/Daily-Licence-plate-monopoly-appears-to-be-at-an-e>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

⁵⁰ Información disponible en: <<http://www.jkg.eu/>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

⁵¹ Información disponible en: <<http://www.laprensa.hn/actualidad/784877-410/alemanes-fabricar%C3%A1n-placas-vehiculares-en-honduras>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

⁵² Información disponible en: <http://impresa.prensa.com/economia/Placas-generan-millones_0_2556494455.html>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

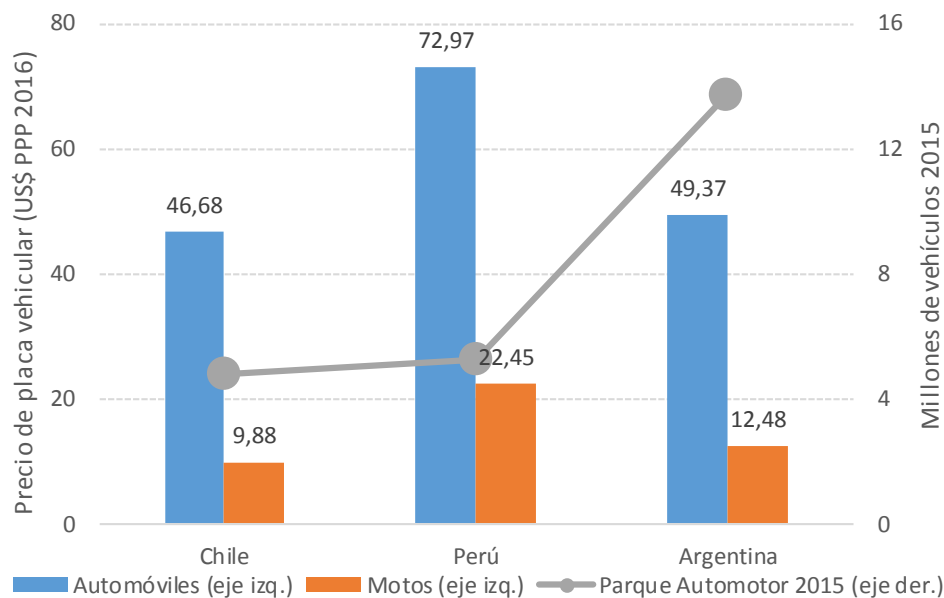
⁵³ Información disponible en: <<http://ntrzacatecas.com/2017/03/21/difieren-datos-oficiales-sobre-placas/>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

⁵⁴ Entrevista con representante de SSS de Peru del 25 de octubre de 2017.

⁵⁵ Información disponible en: <<http://www.czech.cz/en/Podnikani/Daily-Licence-plate-monopoly-appears-to-be-at-an-e>>, accedido el 27 de septiembre de 2017.

- En Latinoamérica, se han identificado los casos de Argentina y Chile donde el material con el que están hechas las placas vehiculares y la tecnología alemana usada en su fabricación son similares al Perú, por lo que sus precios finales pueden resultar comparables. Tal comparación indica que, Argentina y Chile tienen un precio relativamente similar entre ellos, pero el precio del Perú está por encima de ambos. En efecto, tal como se muestra en el Gráfico 2, en el caso de automóviles, el precio del Perú está entre 48% y 56% más que en Argentina y Chile, respectivamente; y en el caso de motos, entre 80% y 127%.
- Las diferencias entre el tamaño del parque automotor en cada país no alcanzan a explicar completamente las diferencias entre precios pues en el caso de Argentina se observan menores precios y un mayor parque automotor respecto al Perú, pero no así en el caso de Chile donde también se observan menores precios, pero un parque automotor relativamente equivalente al Perú, tal como se aprecia en el mismo Gráfico 2.⁵⁶

Gráfico 2
PRECIOS INTERNACIONALES DE PLACAS VEHICULARES EMITIDAS POR PRIMERA VEZ Y TAMAÑO DEL PARQUE AUTOMOTOR, 2016



Nota: Los precios originales estaban en las respectivas monedas nacionales de cada país. Por ello, para permitir la comparación correcta entre países, los precios han sido convertidos de la moneda nacional a dólares PPP, empleando la información del Banco Mundial sobre el tipo de cambio de monedas nacional por dólar PPP del 2016, que corresponde al año más reciente disponible.

Fuente: Entidades emisoras de placas de cada país, y Banco Mundial.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

⁵⁶ Adicionalmente, en el Anexo 4 se puede observar el proceso de cálculo de los precios internacionales a dólares ajustados por el Poder de Paridad de Compra (PPP) de modo que sea posible realizar comparaciones entre países.

7. EFECTOS SOBRE BIENESTAR SOCIAL

Una de las razones señaladas por el MTC para implementar el proceso de cambio de placas vehiculares el 01 de enero de 2010 era que la situación vigente hasta ese entonces no permitía obtener mayores beneficios para los usuarios finales, justamente porque había ocurrido una elección directa del proveedor de placas, sin mediar un mecanismo competitivo. Según el MTC, esta situación reducía las posibilidades de “conurrencia de los agentes del mercado en libre y sana competencia”.⁵⁷

Desde ese entonces hasta la actualidad, se han observado importantes mejoras en cuanto a seguridad y calidad en el servicio de entrega de placas, principalmente respecto a la reducción de los tiempos de entrega. Sin embargo, la reforma originalmente orientada a introducir más competencia en el proceso de elección del productor de placas, aún no se ha materializado.

Al respecto, es importante hacer notar que, en casos donde se opte por la existencia de un único proveedor en el mercado, un instrumento para introducir competencia “por el mercado” son los concursos o subastas entre potenciales proveedores interesados en la provisión del bien o servicio. Este mecanismo de asignación permite incrementar el bienestar de los consumidores finales al permitir que obtengan un producto a un menor precio, o con características de mayor calidad del producto o del servicio, entre otros beneficios. La competencia “por el mercado” puede ser un buen sustituto de la competencia “en el mercado” (Lassere, 2014).

La literatura económica indica que las subastas son la forma más efectiva de otorgar una concesión. Es en esta etapa donde ocurrirá la competencia “por el mercado”. Sin embargo, el diseño de la subasta es crítico pues una organización defectuosa podría impedir que sus potenciales beneficios se materialicen en favor de los usuarios finales (OECD, 2007).

En el caso específico de placas vehiculares, se ha observado que la elección del proveedor encargado de su manufactura y distribución fue de manera directa, sin un concurso previo. Sin embargo, a la luz del razonamiento indicado líneas arriba, a través de un mecanismo de competencia es posible obtener una asignación eficiente de los recursos que permitan mejoras potenciales en términos de precio, servicio, o calidad, en la manufactura y distribución de placas vehiculares. La calidad se puede referir tanto a las características técnicas y de seguridad propias de la placa vehicular, como a los atributos relacionados con el servicio de expedición, tales como: tiempo y forma de entrega (por ejemplo, *delivery*), entre otras características.

⁵⁷ Ver Exposición de Motivos del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La placa vehicular es el elemento de identificación oficial de los vehículos que circulan por la vía pública en el territorio nacional.

El mercado de placas vehiculares presenta un conjunto de características particulares donde la oferta es un monopolio legal, la demanda es completamente “cautiva” y las “reglas de juego” son establecidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la autoridad rectora del sector. En efecto:

- La oferta de placas vehiculares es un monopolio legal donde existe un único proveedor autorizado por el MTC. Desde el 01 de enero de 2010, la Asociación Automotriz del Perú (AAP) es la única entidad encargada de su manufactura y distribución a los usuarios finales, bajo parámetros técnicos específicos previamente establecidos por el MTC.
- La demanda de placas vehiculares es completamente “cautiva” porque existe la obligación legal de obtenerlas como elemento identificador de los vehículos que circulan por el territorio nacional, y el precio para el usuario final está establecido en un valor fijo que incluso estaba vigente desde antes del inicio del sistema de cambio de placas establecido por el MTC, en el 2010.
- Las “reglas de juego” del mercado son definidas por el MTC, tanto para el lado de la oferta como para el lado de la demanda. En el marco de esa atribución legal, el MTC dispuso desde el 01 de enero de 2010 un proceso de cambio de placas vehiculares y encargó a la AAP su manufactura y distribución. El anterior encargado de la producción era el Instituto de Educación Superior Tecnológico Público “José Pardo” (IESTP José Pardo), que cumplió esa labor desde 1980 hasta 2009.

La elección de la AAP fue realizada por el MTC de manera directa, sin que pudiera realizarse un concurso, pese a que previamente había consultado con potenciales productores interesados en participar, tales como UTSCH AG, 3M PERU S.A., TÖNNJES C.A.R.D. INTERNATIONAL GMBH e INDUSTRIAS SAMAR'T, quienes, en respuesta a consultas realizadas por el MTC, indicaron que podían brindar el servicio de producción y entrega de placas vehiculares, aunque requiriendo distintos periodos de tiempo para comenzar a operar.⁵⁸ Al parecer estos periodos no se habrían adecuado al plazo esperado por el MTC porque se terminó optando por la AAP como la entidad encargada de la producción y distribución de las “nuevas” placas. Aunque la AAP a su vez, le encargó la producción (no la distribución) a Security Signs & Systems de Perú SAC (SSS de Perú), una empresa filial de TÖNNJES C.A.R.D. INTERNATIONAL GMBH.

Al respecto, un análisis económico básico permite identificar que hubo un espacio significativo para implementar mecanismos de competencia en ese proceso de elección. Es más, incluso el propio MTC para justificar su reforma de 2010, señaló que la situación anterior (con un único proveedor asignado mediante convenio, sin concurso) no permitía la “conurrencia de los agentes del mercado en libre y sana competencia”.⁵⁹

Esto resulta de particular interés pues, tal como lo indica la Guía de Estudios de Mercado de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi, una fuente de preocupación para llevar a cabo un estudio de mercado es la existencia de “estructuras de mercado que

⁵⁸ UTSCH AG indicó que requeriría entre 168 a 175 días para iniciar operaciones, 3M señaló 200 días calendario, Tönnjes señaló 120 días e Industrias Samar't 60 días.

⁵⁹ Ver Exposición de Motivos del Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje.



impiden a las empresas competir vigorosamente entre sí” (CLC, 2016), ya sea “en el mercado” o, como en este caso, “por el mercado”.

En ese contexto, es recomendable que se evalúe la implementación de medidas orientadas a obtener beneficios para los usuarios finales de las placas vehiculares, ya sea mediante precios más competitivos, mejoras en las condiciones de seguridad del producto, de los atributos de calidad del servicio, etc.

Si bien es cierto que resulta recomendable una situación donde se evalúe la posibilidad de una renegociación total del convenio entre el MTC y la AAP, otra de las opciones que se podrían analizar es que, en tanto ese convenio esté vigente, solamente se concurse la producción y expedición de placas para vehículos nuevos, y el convenio se mantenga para suministrar placas a los vehículos antiguos. Aunque hayan pasado más de ocho años desde el inicio de la reforma del 2010, el margen de mejora aún parece ser significativo, sobretodo porque hay una cantidad relativamente considerable de vehículos nuevos que año tras año ingresan al parque automotor y por ello, están obligados a requerir nuevas placas vehiculares. Por ejemplo, solo en el año 2017, un total de 456 956 vehículos nuevos ingresaron al parque automotor.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAERWALD, J.; KARMEIER, D. Y C. HERRINGTON (1960). *The Functions and Design of Motor Vehicle License Plates*. Engineering Experiment Station Bulletin No. 457. University Illinois Bulletin. Volume 58, Number 10; September, 1960. Disponible en: <<https://core.ac.uk/download/pdf/4814400.pdf>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.
- CLC (2016). *Guía de Estudios de Mercado*. Comisión de Defensa de la Libre Competencia del Indecopi. Disponible en: <<https://www.indecopi.gob.pe/documents/51771/197143/Mercado/a481bf82-3b85-4024-8945-9e3e05240b6c>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.
- DEMSETZ, H. (1968). *Why Regulate Utilities?* Journal of Law and Economics, Vol. 11, No. 1, (Apr., 1968), pp. 55-65. Disponible en: <<http://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/documents/demsetz68-JLE-utilities.pdf>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.
- LASSERE, B. (2014). *Competition for the Market and Liberalization: The French Experience*. Italian Antitrust Review. Vol 1, No 3 (2014). Disponible en: <<http://iar.agcm.it/article/download/11054/10248>>, accedido el 28 de septiembre de 2017.
- MENDOZA, W. (2017). Buenos tiempos, Claudia. Diario El Comercio. Versión Online del 26.09.2017 / 07:00 am. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/economia/peru/buenos-tiempos-claudia-waldo-mendoza-noticia-460913>>, accedido el 28 de septiembre de 2017.
- NEIVA, R. (2015). *Institutional Reform of Air Navigation Service Providers: A Historical and Economic Perspective*. Transport Economics, Management and Policy Series. Edward Elgar Publishing Limited. Disponible en: <<http://www.e-elgar.com/shop/eep/preview/book/isbn/9781784712082/>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.
- OECD (2007). *Competition Policy and Concessions*. Organisation for Economic Co-Operation and Development. Policy Brief. May 2007. Disponible en: <<https://www.oecd.org/regreform/sectors/38706036.pdf>>, accedido el 29 de septiembre de 2017.
- UNCTAD (2010). *The role of competition policy in promoting economic development: The appropriate design and effectiveness of competition law and policy*. Note by the UNCTAD secretariat. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Sixth United Nations Conference to Review All Aspects of the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices. Geneva, 8–12 November 2010. Disponible en: <http://unctad.org/en/Docs/tdrbpconf7d3_en.pdf>, accedido el 12 de diciembre de 2017.
- VIVEROS, A. (2015). *El Riesgo Moral y la Regulación de la Calidad de los Servicios Públicos*. Revista Derecho & Sociedad, N° 45 / pp. 45-52. Disponible en: <revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/download/15223/15691>, accedido el 15 de noviembre de 2017.
- WALDEN, M.; HIGGINS, L.; WALDEN, T.; y S. HAMMOND (2012). *Front License Plate Market Research: Comparison of Single Versus Dual License Plates*. TEXAS A&M



TRANSPORTATION INSTITUTE. The Texas A&M University System. College Station, Texas 77843-3135. August 2012. Disponible en:

<http://frontplate.org/blog/wp-content/themes/FRNTPL8/inc/FrontLicensePlateMarketResearch-Comparison_of_FrontVersusDualLicensePlates.pdf>, accedido el 12 de diciembre de 2017.

XIAO, J. y X. ZHOU (2013). *An Empirical Assessment of the Impact of the Vehicle Quota System on Environment: Evidence from China*. Fudan University y Shanghai University of Finance and Economics. November 5, 2013. Disponible en:

<http://www.econ.cuhk.edu.hk/econ/images/content/news_event/seminars/2013-2014-1st-semester/license_XZ_20131104.pdf>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

ANEXOS

ANEXO 1 ENTREVISTAS REALIZADAS EN EL MARCO DE LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO DE MERCADO SOBRE PLACAS VEHICULARES




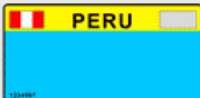



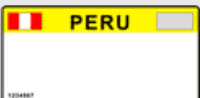

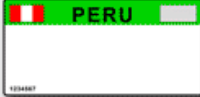

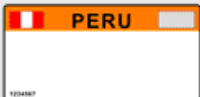



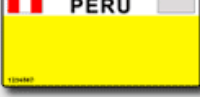
Entidad o empresa	Fecha
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	14 de junio y 21 de julio de 2017 ^{1/}
Asociación Automotriz del Perú (AAP)	10 de agosto de 2017
Instituto de Educación Superior Tecnológico Público “José Pardo” (IESTP José Pardo)	15 de agosto de 2017
Ministerio de Educación (Minedu)	11 de septiembre de 2017
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp)	12 de septiembre de 2017
Security Signs & Systems de Perú SAC (SSS de Perú)	25 de octubre de 2017
División de Investigación de Robo de Vehículos (Diprove) de la Policía Nacional del Perú (PNP)	31 de octubre de 2017

1/ Adicionalmente, el 14 de junio de 2017, se tuvo una reunión previa de coordinación con representantes del MTC.

Fuente y elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

ANEXO 2

DESCRIPCIONES DE LAS CATEGORÍAS DE VEHÍCULOS Y TIPOS DE PLACAS

Categoría	Descripción	Tipo de Placas	
PLACAS PARA VEHICULOS MENORES	L	Vehículos automotores con menos de cuatro ruedas de hasta 50 cm ³ y velocidad máxima de 50 km/hora. Categoría L1, L2, L3 Y L4 	
	Vehículo de 3 ruedas simétricas al eje longitudinal, de más de 50 cm ³ o velocidad mayor a 50 km/hora, peso bruto no exceda de 1 Tonelada. Categoría L5 		
PLACAS PARA VEHICULOS LIVIANOS Y PESADOS	M	Vehículos particulares Vehículos de ocho asientos o menos, sin contar el asiento del conductor. Categoría M1 	
		Taxi y Colectivos Vehículos de ocho asientos o menos, sin contar el asiento del conductor. Categoría M1 	
		Vehículos de la Categoría M2 y M3 para el servicio de transporte urbano e interurbano de personas. Categoría M2 y M3 	
		Vehículos de la Categoría M2 y M3 para el servicio de transporte interprovincial de personas. Categoría M2 y M3 	
	N	Vehículos motorizados para el transporte de mercaderías. Categoría N1, N2, N3 	
O	Vehículos No motorizados para el transporte de mercancías, Remolques (incluidos Semi-Remolques) Categoría O1, O2, O3, O4 		

Tomado de la Web de la Asociación Automotriz del Perú. Disponible en: <http://aap.org.pe/placas/tipos/ordinarias/tipo-de-placas/>, accedido el 29 de septiembre de 2017.

ANEXO 3
PROPUESTA DE LA ASOCIACIÓN AUTOMOTRIZ DEL PERÚ SOBRE LA
ESTRUCTURA DE COSTOS DE LAS “NUEVAS” PLACAS VEHICULARES, 2009

Categoría	Concepto	Vehículos livianos y pesados		Vehículos menores	
		S/	%	S/	%
	Materia prima (aluminio, mat. reflectivo)	26,65	23,10	6,67	18,79
	Tercera placa + Holocis + RFID	17,20	14,91	8,70	24,51
A) Costo de producción	Gastos operativos, amort. máquinas y equipos, placas sin costo, códigos ópticos	13,60	11,79	7,57	21,32
	10 000 sets placas sin costo policía y bomberos	1,10	0,95	-	-
	Equipos RFID fijos y móviles, celulares para lectura de códigos ópticos ^{1/}	1,56	1,35	-	-
	Sub total^{2/}	60,10	52,09	22,94	64,62
B) Gastos de operación	Gastos de venta o comercialización ^{3/}	10,65	9,23	3,28	9,24
	Gastos de administración	24,02	20,82	5,77	16,25
	Sub total	34,67	30,05	9,05	25,49
C) Gastos financieros por financiamiento		0,02	0,02	0,01	0,02
D) Subsidio cruzado		2,16	1,87	-2,16	-6,08
E) Total costo de placa vehicular=A+B+C+D		96,95	84,03	29,83	84,03
F) Impuesto General a las Ventas (IGV)=19%*E		18,42	15,96	5,67	15,97
G) Precio de venta de placa vehicular=E+F^{4/}		115,38	100,00	35,50	100,00
H) Precio de venta FINAL^{5/}		114,40	99,15	35,20	99,15

Notas.

- El tipo de cambio empleado por la AAP para sus cálculos fue S/ 2,90 por dólar.
- Este cuadro tiene mayor detalle que la Resolución Ministerial N° 882-2009-MTC/02 del MTC porque la fuente es la Carta N° 2440-09/AAP-GG del 15 de diciembre de 2009 remitida por la AAP al MTC.

1/ En la Resolución Ministerial N° 882-2009-MTC/02, este concepto se denomina “Gastos de supervisión (control en campo)”.

2/ En términos de la Resolución Ministerial N° 882-2009-MTC/02, este concepto equivale al “Costo de producción unitario” menos “Gastos de supervisión (control en campo)”.

3/ En la Resolución Ministerial N° 882-2009-MTC/02 es denominado “Gastos de almacenamiento de información y operación”.

4/ Es el precio propuesto por la AAP en su Estructura de Costos.

5/ Es el precio final que se cobra a los usuarios y difiere del precio de venta propuesto por la AAP.

Fuente: Asociación Automotriz del Perú (Carta N° 2440-09/AAP-GG del 15 de diciembre de 2009, accedida mediante una solicitud de acceso a la información pública, atendida por el MTC el 22 de enero de 2018).

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.



ANEXO 4
PRECIOS INTERNACIONALES DE PLACAS VEHICULARES EMITIDAS POR PRIMERA VEZ, 2016

Tipo de vehículo	País	Precio (UMN)	Tipo de Cambio (UMN/US\$)	Precio (US\$)	Tipo de Cambio (UMN/dólar PPP 2016)	Precio (US\$ PPP 2016)
		(a)	(b)	(c)=(a)/(b)	(d)	(e)=(a)/(d)
Auto-móviles	Perú	114,40	3,38	33,87	1,57	72,97
	Argentina	455,00	14,78	30,79	9,22	49,37
	Chile	18 190,00	676,83	26,88	389,70	46,68
Motos	Perú	35,20	3,38	10,42	1,57	22,45
	Argentina	115,00	14,78	7,78	9,22	12,48
	Chile	3 850,00	676,83	5,69	389,70	9,88

Notas:

- UMN = unidades de moneda nacional (soles en Perú, pesos en Argentina y Chile).
- US\$ = dólares americanos.
- Los precios originales estaban en las respectivas monedas nacionales de cada país. Por ello, para permitir la comparación correcta entre países, los precios han sido convertidos de la moneda nacional a dólares PPP, empleando la información del Banco Mundial sobre el tipo de cambio de monedas nacional por dólar PPP del 2016, que corresponde al año más reciente disponible.

Fuente: Entidades emisoras de placas de cada país, y Banco Mundial.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.

Fuente: Entidades emisoras de placas de cada país, y Banco Mundial.

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi.