

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA

Sesión I: La Economía Informal en América Latina y el Caribe: Implicaciones para la Política de Competencia - - Solicitud de contribuciones

18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina

Se hace circular el documento adjunto para la preparación del debate que tendrá lugar durante la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia los días 18 y 19 de septiembre 2018 en Argentina. Las contribuciones por escrito para dicha sesión deberán llegar a la Secretaría el 20 de agosto 2018 a más tardar. Les agradeceríamos que avisaran antes del 25 de julio de 2018 si tienen la intención de presentar una contribución.

Ms. Iratxe Gurpegui, Experto en Competencia - Iratxe.GURPEGUI@oecd.org.

Ms. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia -

Lynn.Robertson@oecd.org.

JT03434746

Sesión I: La Economía Informal en América Latina y el Caribe: Implicaciones para la Política de Competencia

Solicitud de contribuciones

1. Esta solicitud de contribuciones se distribuye como preparación de los debates que tendrán lugar en el Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia (LACCF) de 2018 en la sesión I que abordará el tema de «La Economía Informal en América Latina y el Caribe: Implicaciones para la Política de Competencia».
2. La sesión I se dividirá en dos partes. La primera parte seguirá el formato tradicional de las sesiones del LACCF, esto es, un debate sustancial que se basará en un documento de cuestiones relativas a este tema, al que se unirán las intervenciones y delegaciones con arreglo a sus contribuciones escritas; se promoverá un debate interactivo y de alto nivel con los delegados. La segunda parte de la sesión consistirá en un debate informal sobre el tema con delegados y asesores no gubernamentales.
3. Les invitamos a preparar y presentar una contribución concisa y sintética por escrito para la primera parte de esta sesión. Mediante esta solicitud de contribuciones pretendemos identificar algunos de los temas que deseen tratar en sus contribuciones escritas y orales. Tengan en cuenta que este documento no es preceptivo ni exhaustivo. Pueden plantear otras cuestiones de interés que reflejen sus experiencias.
4. Para ayudar a la Secretaría de la OCDE en la planificación de esta sesión, les rogamos que nos comuniquen antes del **miércoles 25 de julio de 2018** si tienen intención de presentar una contribución.
5. Las contribuciones deben ser enviadas por correo electrónico (como documento de Word en formato electrónico, 5 páginas como máximo en español o inglés) a Angélique Servin [Angelique.Servin@oecd.org] con copia a Iratxe Gurpegui [Iratxe.Gurpegui@oecd.org] a más tardar el **lunes 20 de agosto de 2018**. Las contribuciones de los países se distribuirán a los participantes a través de la página web del LACCF www.oecd.org/competition/latinamerica/ y <http://laccf2018argentina.com>. Si además desean distribuir otros materiales de interés, como decisiones de cumplimiento u otras iniciativas de promoción relacionadas con este tema, pueden remitir una copia a la Secretaría antes del **20 de agosto de 2018**.
6. La duración prevista para esta sesión es de tres horas (1,5 horas cada parte). La Secretaría distribuirá antes de la reunión un documento con cuestiones relativas a este tema que podrá utilizarse como punto de partida para los debates durante la primera parte de la sesión. En el anexo se enumeran una serie de temas de interés para los debates y se sugieren materiales de lectura. Esta lista puede usarse para preparar las contribuciones, pero no debe limitar el debate ni las contribuciones a los temas tratados.

Anexo A

1. Antecedentes

7. No existe una definición uniforme del sector informal en la literatura económica. El sector informal se define por primera vez en la década de los 70, en el marco de la fuerza laboral urbana que tiene lugar fuera del mercado laboral formal (empleo contractual y legalmente regulado) y que atrae a las categorías de pequeños trabajadores independientes (Hart 1973). Otro elemento que se ha utilizado para definir el sector informal es el tamaño de las empresas, considerando que el empleo de menos de diez personas se relaciona con el sector informal [S.V. Sethuraman, (1976)]. Otros autores han definido la informalidad como el incumplimiento de las normativas gubernamentales y tributarias [S.V. Sethuraman (1976), Feige (1981) y Tanzi (1982-1989)]. Sin embargo, a pesar de que la informalidad tiene significados diferentes para diferentes personas y en diferentes países, los investigadores a menudo consideran que la informalidad es un grave problema, sobre todo en los países en desarrollo en los que el sector informal representa una parte significativa del PIB y del trabajo informal así como una parte sustancial de la economía. La evasión fiscal y, en consecuencia, los déficits presupuestarios y el aumento de los tipos impositivos, la baja productividad, la competencia desleal de las empresas informales, las deficientes condiciones de trabajo y la corrupción son algunas de las preocupaciones que la literatura económica ha asociado a la informalidad.

8. Las estadísticas muestran que, en muchos países en desarrollo, el tamaño de la economía informal es significativo, y a menudo representa más del 50% de su PIB. El alcance de la informalidad en América Latina difiere de manera sustancial de un país a otro. Los datos muestran que la economía informal representaba el 28,2% del PIB en México y el 68,2% del PIB en Paraguay (Vuletin 2006). Por el contrario, en 2015, el tamaño medio de la economía informal en los miembros de la OCDE se situaba cerca del 15% [Datos de Schneider, F. (2015)].

9. Los estudios realizados indican que el desarrollo económico por sí solo no conduce a una reducción de la economía informal. La mejora de las instituciones también es clave para la eliminación gradual de la informalidad. Las regulaciones excesivamente costosas y rígidas, una carga fiscal excesiva, la aplicación ineficaz de las leyes y unos servicios públicos deficientes contribuyen a explicar por qué las empresas optan por operar en el sector informal, si bien existen otros factores que también contribuyen a ello. Una elevada carga fiscal y un marco normativo oneroso sirven de incentivo para que las empresas operen en la informalidad, dado que las entidades reducen su estructura de costes cuando logran evadir los impuestos y las regulaciones. Además, la existencia de unos servicios públicos deficientes para las empresas formales hace que resulte menos atractivo para una empresa informal formalizar su situación. La débil aplicación de la ley también contribuye a la informalidad, ya que unos bajos índices de detección hacen que resulte menos probable la imposición de sanciones por el incumplimiento de las normativas. En definitiva, la informalidad se facilita cuando las ventajas de pertenecer a la economía informal superan las de operar formalmente (ya sea en parte o en su totalidad).

10. Los estudios realizados han demostrado que lo mismo sucede en América Latina, en donde la causa principal de la informalidad es la existencia de unos servicios públicos deficientes y un marco normativo oneroso. Asimismo, puede que haya otros factores estructurales más específicos de las economías en desarrollo que también influyan en el nivel de informalidad de esta región. Por ejemplo, la informalidad es más habitual en países en los que la estructura de producción se basa fundamentalmente en la agricultura y en los que la fuerza de trabajo es muy joven. Sin embargo, la existencia de unos bajos niveles de educación no parece ser relevante a este respecto.

11. La literatura económica reciente ha mostrado que al menos la mitad de las empresas del sector formal afirman competir con empresas informales. Dado que las empresas informales a menudo evaden una alta carga tributaria y otras regulaciones, a muchos observadores les preocupa que el sector informal distorsione la competencia en el sector formal. La razón de ello es que la intensidad de la competencia entre las empresas informales y las formales guarda relación con los costes que las empresas informales evitan al incumplir parte o todas sus obligaciones legales. Si el coste acumulado de cumplir una serie de regulaciones es elevado, entonces las empresas informales tendrán una ventaja competitiva sustancial con respecto a las empresas formales, aumentando así la demanda de productos de la economía informal. Esto, a su vez, puede impedir la entrada o expansión de empresas formales en el mercado. Sin embargo, esta situación puede darse en menor medida en el caso de las empresas de mayor productividad que, según la literatura económica reciente, afrontan una menor competencia de las empresas informales.

12. También existen graves preocupaciones en torno a la productividad de las empresas informales. En muchos sectores, las empresas informales son pequeñas, no están inscritas como sociedades y a menudo no tienen acceso a financiación. Sin embargo, estas empresas pueden resultar más competitivas que las empresas formales de baja productividad en sectores que tienen costes fijos bajos debido a los costes que se ahorran al evadir impuestos y regulaciones. Cuando las empresas pequeñas e informales impiden la entrada o expansión de las empresas formales, los recursos se desperdician. Los recursos también se desaprovechan en la medida en que las empresas informales reducen los incentivos de las empresas formales para innovar y adoptar nuevas tecnologías. Por otra parte, existe sin duda la posibilidad de que las empresas informales sean más productivas que las formales si logran evadir sistemáticamente las regulaciones que limitan las inversiones dirigidas a aumentar la productividad.

13. Las instituciones que exigen el cumplimiento de las leyes de la competencia pueden abordar algunos de estos problemas mediante las actividades de promoción de la competencia. Por ejemplo, algunas autoridades examinan sistemáticamente las leyes con miras a evaluar las regulaciones que imponen barreras de entrada y restringen la competencia: una regulación estricta y onerosa a la hora de poner en marcha un negocio puede impedir que los emprendedores accedan a la economía formal. Los indicadores del informe «Doing Business», publicado por el Banco Mundial, muestran que existen diferencias significativas entre países con respecto a la velocidad a la que las empresas ponen en marcha sus actividades. Sin embargo, América Latina y el Caribe se sitúan entre las regiones con menor participación a la hora de implantar reformas regulatorias para facilitar la creación de empresas. Estas observaciones señalan la necesidad de que las autoridades de defensa de la competencia lleven a cabo actividades de promoción.

14. Aunque las autoridades de la competencia pueden contribuir a formalizar las empresas informales a través de iniciativas de promoción, una preocupación más acuciante es cómo enfrentarse a estas empresas informales a través de medidas y casos en los que se apliquen las leyes de competencia. Nos vienen varios ejemplos a la cabeza. Una medida de control de concentraciones que afecte a empresas formales podría ser rechazada al afirmar el afectado que los productores informales castigan a los formales. O un caso de abuso de posición dominante de una empresa formal podría ser impugnada por los mismos motivos. Del mismo modo, la asignación de cuotas de mercado cuando la definición del mercado incluye a las empresas informales podría ser especialmente difícil debido a la limitada información disponible. Además, la detección y penalización de las medidas anticompetitivas de pequeñas empresas informales puede plantear problemas a las autoridades de defensa de la competencia. Además, al sancionar a las empresas informales, las agencias de la competencia pueden tener dificultades para calcular y cobrar las multas.

15. La calidad y utilidad de esta sesión se verá reforzada por las contribuciones escritas aportadas por los participantes. Sería especialmente útil que incluyeran un análisis de casos relevantes de aplicación de la ley y de promoción dentro de sus jurisdicciones. Sus contribuciones escritas complementarán un documento con cuestiones relativas a este tema que será elaborado por la Secretaría.

16. Para ayudarles a preparar su contribución, a continuación se incluyen una serie de temas y preguntas que, si lo desean, pueden responder y analizar en su presentación. Dicha relación no pretende ser una lista restrictiva ni exhaustiva. Animamos a los participantes a que planteen y aborden también otras cuestiones con arreglo a su propia experiencia. Se adjunta también una bibliografía sugerida.

2. Algunos temas y preguntas sugeridos para las contribuciones de los países

17. *Definición de economía informal.* ¿Cuál sería una definición acertada de economía informal en su país? ¿Ayudan algunas medidas más que otras?

18. *Causas, características y tamaño.* ¿Qué factores contribuyen a la formación de empresas informales? ¿Hay factores en su país que parecen ser más importantes que otros? ¿Qué tipo de productos o servicios se desarrollan con frecuencia en la economía informal? ¿Cuál es el tamaño de la economía informal en su jurisdicción? ¿Es la economía informal estable, está creciendo o se está reduciendo?

19. *Igualdad de condiciones y productividad.* ¿Afecta la economía informal a la competencia en la economía formal? En caso afirmativo, ¿se ve afectado el sector formal en general o sólo sectores específicos o en función del tamaño de la empresa? ¿Por qué es así? ¿Colaboran las empresas informales y formales? La existencia de una gran economía informal, ¿impide la entrada o expansión de empresas extranjeras? La calidad de los servicios públicos (solo accesibles mediante el cumplimiento de las regulaciones, entre los que se incluyen la protección policial, el recurso al sistema judicial, el acceso a las instituciones financieras legales para obtener financiación, servicios públicos de salud y de pensiones), ¿incentiva a un número suficiente de empresas informales para que se formalicen? La producción informal, ¿parece obstaculizar el crecimiento económico o más bien lo potencia?

20. *Aplicación de las leyes de la competencia.* Las pequeñas empresas que operan en la economía informal, ¿se encuentran fuera del alcance de las autoridades de la competencia? ¿Qué casos de defensa de la competencia registrados en su jurisdicción han implicado a aspectos de la economía informal? ¿Han abordado casos de defensa de la competencia que hayan implicado a empresas informales? En caso afirmativo, expliquen los problemas (específicos del carácter informal de las empresas) encontrados al abordar el caso. ¿Cómo puede afectar la economía informal a la definición del mercado y a la evaluación del poder sustancial en el mercado? ¿Qué métodos deben utilizarse para calcular el posible efecto sobre la competencia de un caso de concentración o abuso de posición dominante en la economía formal cuando existan preocupaciones por el uso de sustitutos informales por parte de los consumidores? ¿Cómo se pueden calcular las sanciones pecuniarias cuando se condene a empresas informales?

21. *Promoción de la competencia.* ¿Qué pueden hacer las autoridades de la competencia para contribuir a resolver el problema de la informalidad? ¿Qué herramientas se han utilizado en su jurisdicción para trasladar a las empresas informales a la economía formal? ¿Qué herramientas parecen ser eficaces?

3. Bibliografía sugerida

Jeffrey Allen, Shanti Nataraj, Tyler Schipper, "Strict Duality and Overlapping Productivity Distributions between Formal and Informal Firms", April 2018.

Jeffrey Allen and Tyler C. Schipper, "Understanding the Informal Sector: Do Informal And Formal Firma Compete?", August 2016.

Shanthi Nataraj, "The impact of trade liberalization on productivity: Evidence from India's formal and informal manufacturing sector", July 2011

Norman V. Loayza, Luis Servén and Naotaka Sugawara, "Informality in Latin America and the Caribbean", March 2009.

Joe Capp, Heinz-Peter Elstrodt, and William Jones Jr., "Reining in Brazil's Informal Economy," McKinsey Quarterly, January, 2005.

Hernando De Soto, "The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World," Harper Row, New York.

Klarita Gerxhani, "The Informal Sector in Developed and less Developed Countries: A Literature Survey," 120 Public Choice 267 (2004).

Alvaro Gonzalez and Francesca Lamanna, "Who Fears Competition from Informal Firms? Evidence from Latin America", The World Bank, Policy Research Working Paper 4316.

Andrew Henley, G. Rez Arabsheibani, and Francisco G. Carneiro, "On Defining and Measuring the Informal Sector," World Bank, Policy Research Working Paper 3866.

Thomas Kenyon and Emerson Kapaz, "The Informality Trap: Tax Evasion, Finance and Productivity in Brazil," World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note 301, December 2005.

William W. Lewis, "The Power of Productivity: Wealth, Power, and the Threat to Global Stability," University of Chicago Press, 2004.

OECD, "Informal Employment and Promoting the Transition to a Salaried Economy," In OECD Employment Outlook, 2004.

- Vincent Palmade and Andrea Anayiotos, “Rising Informality: Reversing the Tide,” World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note 298, 2005.
- Guillermo Perry et al., “Informality: Exit and Exclusion,” World Bank, 2007.
- Taimoon Stewart, Good Governance, “The Informal Sector and Protection of Competition in the Market: Lessons from CARICOM,” available at www.idrc.org.
- Turkey, “The Impacts of the Informal Sector on the Effective Enforcement of Competition Law and Policy: Extracts from the Turkish Competition Authority,” Fifth United Nations Conference on Trade and Development, November 2005.
- World Bank, “Doing Business: Measuring Business Regulations,” available at www.doingbusiness.org.
- World Bank, “Worldwide Governance Indicators,” available at <http://www.govindicators.org>.
- Americas Society / Council of the Americas, Weekly Chart: Latin America's Informal Economy available at: www.as-coa.org/articles/weekly-chart-latin-americas-informal-economy.
- International Monetary Fund, “Measuring the Informal Economy in Latin America and the Caribbean”, April 2008. Available at www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Measuring-the-Informal-Economy-in-Latin-America-and-the-Caribbean-21898.
- European Parliament, “Latin America’s Informal Economy, Some Formalisation Strategies”, September 2016. Available at: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589783/EPRS_BRI\(2016\)589783_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589783/EPRS_BRI(2016)589783_EN.pdf).