

**DIRECTORATE FOR FINANCIAL AND ENTERPRISE AFFAIRS  
COMPETITION COMMITTEE**

**Cancels & replaces the same document of 11 September 2018**

**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**

**– Contribución de México –**

**18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina**

Se hace circular el documento adjunto elaborado por México PARA SU DEBATE en la Sesión I del Foro Latinoamericano y Del Caribe de Competencia que se llevará a cabo los días 18-19 de septiembre 2018 en Argentina.

Mr. Chris Pike, Experto en Competencia - Chris.Pike@oecd.org.  
Ms. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia - Lynn.Robertson@oecd.org.

**JT03435538**

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

### **- Contribución de la México\* -**

#### **1. Introducción**

1. La Ley Federal de Competencia Económica (LCFE o Ley) es aplicable a todas las áreas de actividad económica, incluyendo a aquellas actividades industriales, comerciales y de servicios que operan al margen de la economía formal.

#### **2. Economía informal en México**

2. El concepto de economía informal utilizado en México proviene del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismo público responsable de las cuentas nacionales en México. De acuerdo con este, la economía informal está integrada por: 1) el sector informal o unidades económicas constituidas por micronegocios que no cuentan con los registros básicos para operar, así como por: 2) otras modalidades de la informalidad, es decir, la agricultura de subsistencia, el servicio doméstico remunerado de los hogares así como todas las variedades de trabajo que aunque ligado a unidades económicas registradas o formales, desempeñan su labor bajo condiciones de desprotección laboral.

3. El sector informal, es decir, los negocios no registrados dedicados a la producción de bienes o servicios, contribuye de manera importante a la economía de México. De acuerdo con datos preliminares del INEGI, en 2016, la contribución al valor agregado de este sector al Producto Interno Bruto (PIB) de México fue de 11.2%, en tanto que su tasa de crecimiento para el periodo 2003-2016 fue de 1.8%.<sup>1</sup>

---

\* Esta contribución fue preparada por la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE).

<sup>1</sup> INEGI. Medición de la Economía Informal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/informal/>

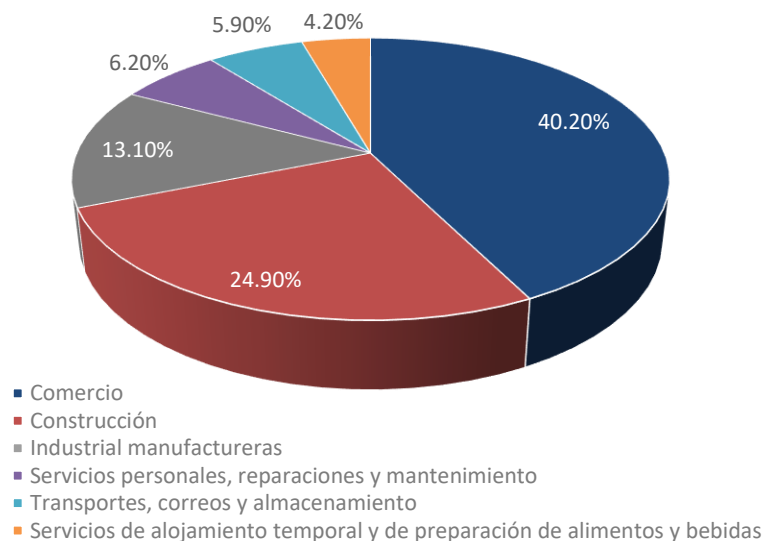
**Tabla 1. Participación del sector informal en el PIB 2013 - 2016P**

Año	Sector informal
2003	11.3
2004	11.1
2005	11.4
2006	11.1
2007	10.9
2008	10.2
2009	12.4
2010	11.5
2011	11.4
2012	11.1
2013	11.3
2014	11.3
2015	11.4
2016 <sup>P</sup>	11.2

Fuente: Elaboración interna con datos del INEGI

P/ Datos preliminares

4. La composición del sector informal muestra que, en 2016, el comercio y la construcción fueron las actividades con mayor contribución a este sector, de 40.2% y de 24.9%, respectivamente. En tercer lugar, se encontró a la industria manufacturera con 13.1%, en cuarto lugar, se encontraron los servicios personales, reparaciones y mantenimiento con 6.2%, el quinto lugar fue para los servicios de transporte, correos y almacenamiento con 5.9%, en sexto lugar los servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas con el 4.2%, y el 5.5% correspondió a los demás sectores.

**Gráfica 1. Valor Agregado Bruto del Sector Informal por sector de actividad económica, 2016 (estructura porcentual)**

Fuente: Elaboración interna con datos del INEGI

P/ Datos preliminares

5. El sector informal es una fuente de empleos muy importante en el país. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, durante el cuarto trimestre del 2017, la población ocupada en el sector informal alcanzó un total de 14.2 millones de personas, lo que constituyó 26.9% de la población ocupada en México.

### 3. Retos en la aplicación de la ley de competencia a empresas informales

6. Al aplicar la ley de competencia a empresas informales, la COFECE enfrenta diversos retos, que están relacionados con la naturaleza de este tipo de empresas, comúnmente caracterizadas por la falta de registros contables y su pequeña escala de operaciones, alta movilidad, así como por su operación fuera del marco legal o institucional.<sup>2</sup>

#### 3.1. Cálculo de sanciones

7. En todos los casos de imposición de sanciones, la Comisión debe considerar elementos constitucionales y legales para evitar violaciones a seguridad jurídica y legalidad. Estos criterios son principalmente fundamentación, motivación y proporcionalidad.

8. Además de que la sanción deba guardar proporción con la conducta que se sanciona, la Ley<sup>3</sup> impone ciertos requisitos que la Comisión debe tomar en cuenta al momento de imponer sanciones. Estos elementos conforman la gravedad de la conducta y consisten en: i) indicios de intencionalidad; ii) la participación del infractor en los mercados; iii) el tamaño del mercado afectado; iv) la duración de la práctica o concentración; v) la capacidad económica del infractor; vi) la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión; y vii) el daño causado.

9. Sin embargo, al sancionar a empresas informales en casos de afectación al proceso de competencia, la Comisión se encuentra que la disponibilidad de información para el cálculo de la sanción es limitada. En buena parte de los casos, las empresas informales no cuentan con información financiera o tributaria confiable que permita a la COFECE determinar la capacidad económica del agente económico para afrontar la sanción.

10. Ante la insuficiencia de información, la COFECE recurre a otras fuentes y/o métodos para su cálculo.<sup>4</sup> Por ejemplo, en el caso de la sanción a transportistas en el estado de Chiapas por fijación de precios,<sup>5</sup> algunos de los agentes que incurrieron en la práctica no presentaron información respecto de sus ingresos o la información presentada

---

<sup>2</sup> INEGI. (2018.02.13) Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Comunicado de Prensa Núm. 70/18. Disponible en: <https://goo.gl/hiRh8E>

<sup>3</sup> Artículo 130 de la LFCE

<sup>4</sup> El artículo 127 de la LFCE establece que los ingresos que deben de tomarse en cuenta al momento de imponer multas son los acumulables para el agente económico involucrado. Además, la COFECE podrá solicitar a los agentes económicos o a la autoridad competente la información fiscal necesaria para determinar el monto de las multas.

<sup>5</sup> Expediente IO-004-2012, resolución disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V102/0/2080706.pdf>

(declaraciones de impuestos) no reflejaba adecuadamente su capacidad económica. Por ello, la COFECE utilizó la información proporcionada por los mismos agentes en sus escritos de respuesta a los requerimientos de información de la Comisión para determinar su capacidad económica. En el caso de la sanción a industriales de la tortilla,<sup>6</sup> la COFECE utilizó información publicada por el INEGI para estimar el ingreso anual promedio de cada tortillería en los municipios correspondientes a los agentes económicos, y de esta manera acreditar su capacidad económica.

### 3.2. Desahogo de procedimientos

11. Ciertas decisiones o actuaciones de la COFECE deben notificarse personalmente a los agentes económicos involucrados en una investigación o procedimiento, tales como resoluciones del Pleno, requerimientos de información, citaciones a declarar, entre otras.<sup>7</sup>

12. Por ejemplo, la LFCE determina que una vez concluida una investigación, cuando existe evidencia para presumir prácticas anticompetitivas, debe emplazarse a los probables responsables para dar inicio al procedimiento en forma de juicio,<sup>8</sup> es decir, notificarles personalmente sobre su probable responsabilidad, con el fin de reconocer el debido proceso y el derecho de defensa de los agentes económicos.

13. La experiencia de COFECE es que el lugar para la práctica de notificaciones, es decir el lugar físico señalado por las empresas informales, a efectos de los procedimientos y diligencias establecidos en la Ley, es en muchas ocasiones inexacto o inexistente. En el caso de emplazamientos, la imposibilidad de notificar personalmente al probable responsable retrasa las actuaciones de la COFECE y les resta efectividad.

### 3.3. Concentraciones

14. Las empresas informales presentan un reto para la COFECE también en el análisis de concentraciones.

15. Por un lado, la COFECE se enfrenta con la dificultad de calcular umbrales de concentraciones en economías informales, derivado de la falta de información para valorar activos cuando, como se menciona anteriormente, no existen libros contables de registro y no constan montos de transacciones. Esto puede complicar las labores de detección de concentraciones ilícitas y, por lo tanto, las funciones de prevención de la Comisión, particularmente en mercados agrarios.

---

<sup>6</sup> Expediente IO-003-2010-I, resolución disponible en: <http://cofece.mx/CFCResoluciones/docs/Asuntos%20Juridicos/V67/4/1724423.pdf>

<sup>7</sup> Artículos 163 y 164 de las Disposiciones Regulatorias de la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>8</sup> Durante el desarrollo de este procedimiento, los probables responsables ofrecen pruebas relacionadas con las imputaciones hechas en su contra. Una vez desahogadas las pruebas y presentados los alegatos correspondientes, el Pleno de la COFECE resuelve lo que conforme a derecho proceda.

#### 4. III. Promoción de la competencia y economía informal

16. La regulación excesiva puede ser considerada como uno de los factores que explican la expansión de la economía informal. Reducir los costos relacionados con la regulación podría aumentar la formalidad en la economía y así más competidores podrían gozar de las ventajas competitivas que esta puede ofrecer, facilitando las labores de recaudación y regulación del Estado.

17. Parte del trabajo de la COFECE se ha enfocado en promover que las normas jurídicas y las políticas públicas no impongan barreras injustificadas a la competencia, tales como leyes y regulaciones gubernamentales que limiten la entrada, otorguen ventajas exclusivas, restrinjan la oferta o reduzcan la capacidad de competir. Un ejemplo de este esfuerzo es la “Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia: análisis de la normativa estatal”.<sup>9</sup>

18. Por otra parte, dada la relevancia de determinados sectores de la economía mexicana, particularmente el de energía, la COFECE ha hecho recomendaciones, algunas de estas orientadas a reducir la informalidad, a autoridades e instancias correspondientes para favorecer las condiciones de competencia. En general la informalidad hace más complicada la entrada de nuevos competidores pues existe menor información estadística para analizar un mercado y, por lo tanto, mayor incertidumbre al momento de decidir entrar al mercado como nuevo competidor.

19. En el documento “Transición hacia Mercados Competidos de Energía: Gas LP”,<sup>10</sup> la COFECE hace referencia a la participación de comisionistas en la distribución de Gas LP. Estos son agentes económicos que actúan como el vínculo entre el permisionarios de distribución y el consumidor, y generalmente operan en la informalidad y, en ocasiones, en la posible ilegalidad. Al respecto, la COFECE concluye que esta participación podría inducir inferencias equivocadas sobre el grado de competencia en el mercado.

20. De acuerdo con la Comisión, la informalidad en las actividades de distribución de Gas LP, disuade la entrada de nuevos competidores y pone en desventaja a los permisionarios que operan con apego a la Ley de Hidrocarburos y su Reglamento. Esta situación podría otorgar ventajas a los distribuidores que utilizan a los comisionistas como canal de ventas. Por lo tanto, se recomendó a la Comisión Reguladora de Energía imponer a los distribuidores que contraten o tengan vínculos comerciales con comisionistas la obligación de reportar precios y cantidades vendidas a nivel municipal con el objetivo de tener los elementos necesarios para el debido monitoreo de sus actividades.

21. En el trabajo “Transición hacia mercados competidos de gasolinas y diésel”,<sup>11</sup> en el que la Comisión hace recomendaciones para transitar de un mercado monopólico a uno de carácter competido, se aborda el problema del mercado ilícito (informal), que podría distorsionar los precios en los mercados de gasolinas y diésel y evitar la entrada de más participantes, así como aumentar la incertidumbre en el sector y desincentivar la inversión.

---

<sup>9</sup> Disponible en:

[https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea\\_Estatal\\_210916.pdf#pdf](https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf#pdf)

<sup>10</sup> Disponible en: [https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/Libro-GasLP\\_web.pdf#pdf](https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/06/Libro-GasLP_web.pdf#pdf)

<sup>11</sup> Disponible en: <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/01/DOC-GASOLINAS-FINAL.pdf>