

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

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 los Estados Unidos -

18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina

Se hace circular el documento adjunto elaborado por los Estados Unidos 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

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

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

JT03435698

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

La Política de Competencia y la Economía Informal

- Contribución de Estados Unidos -

1. La influencia de la economía informal no tiene tanta incidencia en Estados Unidos como en algunas economías¹. Si bien esto se debe a varios motivos, uno de los más relevantes es que el costo regulatorio que conlleva hacer negocios en la mayoría de los mercados de Estados Unidos es suficientemente reducido, por lo que los emprendedores no sientan la necesidad de refugiarse en la economía informal para evadirlos². Aunque la economía informal tiene, por lo tanto, una repercusión mínima en las responsabilidades directas de aplicación de las leyes de competencia que asumen las agencias antimonopolio, la necesidad de garantizar que el nivel de dicho costo regulatorio fomente la permanencia de las empresas en la economía formal indica que la defensa de la competencia resulta esencial para promover modelos regulatorios en los que se impongan barreras menos gravosas a la participación en la economía formal.

1. La economía informal y la aplicación de la ley

2. Las agencias antimonopolio de Estados Unidos, el Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio no tratan de atajar de forma directa las causas y efectos de la economía informal. Sin duda, el hecho de que las empresas de la economía informal no respeten las normas puede afectar a su participación en el mercado, en tanto en cuanto las empresas que incumplen la normativa pueden incurrir en costos inferiores a los de aquellas que la respetan. Sin embargo, son los reguladores especializados que disponen de conocimientos técnicos concretos y herramientas de aplicación adecuadas los que pueden abordar estos problemas con mayor eficacia.

3. Cuando en un mercado antimonopolio que es objeto de investigación participan agentes del mercado informal, dicha participación se tiene en cuenta en la misma medida que la de los agentes formales. Sus cuotas de mercado se calcularían con arreglo a los mejores datos disponibles y se analizaría su capacidad para limitar un ascenso anticompetitivo de los precios o un descenso de la producción. Por supuesto, al analizar su capacidad para restringir los precios, habría que tener en cuenta cualquier limitación de su

¹Según un estudio del Banco Mundial, en 2007 la economía paralela tan solo representaba un 8,4 % de la economía estadounidense, frente a una media mundial del 28,4 %. F. Schneider et al, «Shadow Economies All Over the World, Policy Research Working Paper 5356», disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/311991468037132740/pdf/WPS5356.pdf>.

²Según el Banco Mundial, en Estados Unidos se tarda seis días en constituir una sociedad, frente a los 31,7 días necesarios en la región de América Latina y el Caribe; 81 días para gestionar permisos de construcción, frente a 191,8 días; y 15 para inscribir un bien inmobiliario en el Registro de la propiedad, frente a 111,6 días. Banco Mundial, «Doing Business Project» (2018), disponible en <http://www.doingbusiness.org/>.

importancia competitiva debido al carácter informal de su participación en el mercado, la probabilidad de que salgan del mercado tras la adopción de medidas para hacer cumplir la ley y el grado en que pueda darse una discriminación de precios contra un grupo inframarginal de compradores que insisten en optar por productos legales y que se consideran un mercado diferenciado.

2. Supresión de los incentivos para participar en la economía informal

4. Identificar cuál es la función más adecuada para un organismo de la competencia a la hora de abordar las distorsiones del mercado provocadas por la economía informal exige preguntarse por qué las empresas deciden operar en la sombra y no formar parte de la economía formal. Pese a que existen varios motivos, una de las causas que se ha documentado es que una gravosa regulación puede dificultar el acceso de los emprendedores al mercado formal y empujarlos a la clandestinidad³. Tal como señala Hernando de Soto:

En Perú, por ejemplo, un emprendedor tarda treinta años en superar los obstáculos legales y administrativos necesarios para establecer un negocio de venta de alimentos al por menor que podría contribuir a que los vendedores saliesen de la calle, veintiún años en construir una edificación de titularidad legal en un terreno baldío, veintiséis meses en obtener la autorización para poner en marcha una nueva ruta de autobús y prácticamente seis horas de trabajo diarias durante un año para obtener una licencia legal que le permita explotar una máquina de coser con fines comerciales.

5. Ante estos obstáculos, los nuevos emprendedores mantienen sus activos al margen de la ley y, por lo tanto, no tienen acceso a los mecanismos que debería proporcionarles un sistema jurídico formal para ayudarles a organizar y aprovechar los recursos. Dado que carecen de derechos de propiedad garantizados y no pueden emitir acciones, tampoco pueden captar inversiones. Al no poseer ni patentes ni derechos de autor, son incapaces de promover o proteger la innovación. A consecuencia de la falta de acceso a contratos o a un sistema judicial organizado a gran escala, les resulta imposible desarrollar proyectos a largo plazo. Como no pueden gravar legalmente sus activos, son incapaces de utilizar sus casas y negocios como garantía para acceder a un crédito⁴.

³ William E. Kovacic, «Designing and Implementing Competition and Consumer Protection Reforms in Transitional Economies: Perspectives from Mongolia, Nepal, Ukraine, and Zimbabwe», 44 DePaul L. Rev. 1197, 1206-08 (1994).

⁴ Hernando De Soto, «The Other Path, The Economic Answer to Terrorism» (2002) xviii-xix. El acceso al crédito se considera, con diferencia, el mayor obstáculo al crecimiento tanto para las empresas informales como para las pequeñas empresas formales. Véase R. La Porta & A. Shleifer, «Informality and Development, 28 J. of Economic Perspectives» 109, 116 (2014). La literatura académica plantea cuestiones relativas a si las empresas podrían pasarse al sector formal, incluso cuando no existe una regulación gravosa, teniendo en cuenta los niveles de educación relativamente bajos que presentan los gestores de las empresa informales. R. La Porta & A. Shleifer, «Informality and Development», 28 J. of Economic Perspectives 109, 117 (2014). No obstante, aunque no sea así, los trabajadores del sector informal son firmes candidatos a trasladarse al sector formal. *Id.*

6. Establecer normativas que obstaculicen la productividad de las empresas formales promueve sistemáticamente la asignación inadecuada de los recursos, al generar incentivos para que las empresas se mantengan en la informalidad⁵. La regulación no solo puede provocar una asignación inadecuada de los recursos al perjudicar la productividad de las empresas formales, sino también actuar como un obstáculo a la entrada que deja fuera a empresas o trabajadores deseosos de incorporarse al sector formal. Estos obstáculos bloquean la shumpeteriana destrucción creativa de la economía improductiva⁶. Por consiguiente, la estrategia de minimizar los obstáculos ocupacionales a la entrada y el crecimiento puede acelerar, en principio, el avance del sector formal y reducir la impronta de la economía informal.

7. Pese a que sin duda la normativa desempeña un papel fundamental en la protección de la salud, la seguridad y el bienestar de los consumidores, también puede plantear obstáculos a la participación formal en los mercados que incentiven a las empresas a permanecer en el sector informal. Los organismos de la competencia pueden desempeñar la valiosa función de fomentar que reguladores y responsables de la elaboración de políticas equilibren los costos y los beneficios de la regulación. Esta es una parte importante de las herramientas que utiliza la política de competencia del Departamento de Justicia (DOJ) y la Comisión Federal de Comercio (FTC) desde hace muchos años⁷. Si los costos y beneficios no se equilibran de forma fundamentada, puede resultar difícil conocer los efectos ocultos de la regulación y detectar aquellos casos en los que los costos superan a los beneficios esperados. De hecho, en muchas ocasiones quienes proponen la normativa defienden algún tipo de beneficio público cuando, en realidad, el objeto y efecto de la regulación propuesta es restringir o eliminar la competencia.

8. Mediante sus funciones de defensa de la competencia, los organismos encargados de esta materia pueden aportar un importante valor contribuyendo a clarificar la diferencia entre los objetivos legítimos de la regulación y los intentos de utilizarla para obstaculizar la competencia. Un organismo de la competencia también puede ayudar a los reguladores a identificar modos menos restrictivos de abordar objetivos legítimos en el ámbito normativo. En ocasiones la regulación empresarial restrictiva es promovida por quienes poseen un interés económico en limitar el acceso al mercado, por lo general empresas establecidas consolidadas⁸. La normativa que no se ajusta estrictamente a sus fines

⁵ Matías Busso, María Victoria Fazio y Santiago Levy, «(In)formal and (Un)productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico», Banco Interamericano de Desarrollo, Informe de trabajo del BID con número de serie IDB-WP-341, 2012, en 32.

⁶ La destrucción creativa shumpeteriana es la revolución incesante de la economía provocada por la innovación. Véase Joseph A. Schumpeter, «Capitalism, Socialism and Democracy», Harper, Nueva York (3ª ed. 1950), en 81-86.

⁷ Véase Abogacía: Incorporación de las políticas de competencia en la política económica general y medidas adoptadas por el gobierno en los países de América Latina y el Caribe – Contribución de los Estados Unidos (Foro Latinoamericano de Competencia, septiembre de 2014), disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF\(2014\)17&docLanguage=Es](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF(2014)17&docLanguage=Es). En términos más amplios, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios de la Oficina de Administración y Presupuesto tiene la responsabilidad de ajustar los costos y los beneficios de la normativa federal en términos generales. Véase <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>.

⁸ Véase por ejemplo, FTC Commissioner Maureen K. Ohlhausen, «Brother, May I?: The Challenge of Competitor Control over Market Entry», Remarks before The Global Antitrust Economics

legítimos puede ralentizar el proceso vital de destrucción creativa, al proteger a las empresas establecidas menos productivas de un sector a costa de otras rivales de talante innovador.

9. En términos más generales, los organismos de la competencia pueden incluirse entre aquellos que, dentro del gobierno, valoran institucionalmente la importancia de aplicar a la regulación un análisis de los costos y los beneficios. Por consiguiente, pueden estar en posición de ayudar a legisladores y reguladores a dar con un modelo de regulación que se base en cómo pueden sus actuaciones generar incentivos a la participación en la economía formal, o reducirlos. En algunos casos, puede que el organismo de la competencia sea la única institución pública que cuente con los conocimientos especializados, el interés y los recursos para equilibrar los costos y los beneficios de la regulación, y defender públicamente la eliminación de normativas que impidan el acceso al mercado⁹.

3. La concesión de licencias ocupacionales como barrera a la participación en la economía formal

10. En 2017, la Comisión Federal de Comercio creó el «Economic Liberty Task Force» (Grupo de trabajo sobre libertad económica) con el propósito de examinar las restricciones ocupacionales que restringían las oportunidades de las personas para ejercer una profesión. Según la expresidenta interina, Maureen Ohlhausen, las personas que se encuentran en los estratos bajos y medios de la escala económica se ven afectados de forma desproporcionada por los requisitos impuestos para la obtención de licencias profesionales. La normativa en materia de concesión de licencias profesionales puede impedir que las personas apliquen sus conocimientos y accedan a nuevas profesiones, así como que creen pequeñas empresas o generen nuevos modelos de negocio¹⁰.

11. La FTC lleva muchos años estudiado los efectos provocados por la imposición de requisitos excesivos para la obtención de licencias profesionales. Por ejemplo, en un estudio fundamental publicado en 1990, las economistas de la FTC Carolyn Cox y Susan Foster señalaron que los requisitos para la obtención de licencias profesionales con frecuencia aumentan los precios e imponen cuantiosos costos a los consumidores. De forma simultánea,

Conference (29 de mayo de 2015), disponible en https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/645861/150529gmukeynote.pdf.

⁹ Véase Abogacía: Incorporación de las políticas de competencia en la política económica general y medidas adoptadas por el gobierno en los países de América Latina y el Caribe – Contribución de los Estados Unidos (Foro Latinoamericano de Competencia, septiembre de 2014), disponible en [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF\(2014\)17&docLanguage=Es](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/LACF(2014)17&docLanguage=Es).

¹⁰ FTC Acting Chairman Maureen K. Ohlhausen, «Advancing Economic Liberty», Remarks at the George Mason Law Review's 20th Annual Antitrust Symposium, 23 de febrero de 2017, disponible en https://www.ftc.gov/system/files/documents/public_statements/1098513/ohlhausen_-_advancing_economic_liberty_2-23-17.pdf.

aparentemente muchas restricciones para la obtención de licencias profesionales no consiguen alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de los servicios de los profesionales¹¹.

12. En los últimos años, la Comisión Federal de Comercio ha empleado sus herramientas de defensa de la competencia para oponerse a un exceso de regulación que podría excluir a algunas personas de la economía formal. Si bien estas intervenciones pretendían aumentar la competencia y no estaban específicamente encaminadas a que los recursos del sector informal se trasladasen al formal, el efecto podría haber sido el mismo. Existe una mayor probabilidad de que las restricciones ocupacionales afecten a la participación en la economía formal en sectores que requieren escaso capital, utilizan una producción y métodos de comercialización relativamente simples y emplean a trabajadores menos capacitados¹². Es también en estos sectores en los que las empresas formales se enfrentan a una competencia más directa de empresas informales¹³. A continuación se recogen algunos ejemplos.

3.1. Transporte urbano

13. Nuestros primeros ejemplos se centran en el sector del taxi, en la época de las aplicaciones de transporte compartido. En los Estados Unidos los servicios de taxi se regulan en el ámbito local o estatal. En numerosas jurisdicciones, por ejemplo la ciudad de Nueva York, donde el acceso a la profesión está minuciosamente regulado, en paralelo al sector formal se ha desarrollado otro sector informal del taxi, de alcance considerable, compuesto por los denominados taxis «gipsy»¹⁴. Pese a que la FTC ya había promovido y observado cierta liberalización del sector, tanto a nivel estatal como local, con anterioridad a la introducción de las aplicaciones de transporte compartido¹⁵, la competencia impulsó una oleada de regulación que afecta a las nuevas incorporaciones al sector.

¹¹ Cox y Foster (1990), «The Costs and Benefits of Occupational Regulation», disponible en https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/costs-benefits-occupational-regulation/cox_foster_-_occupational_licensing.pdf.

¹² Por ejemplo, en varios estados de Estados Unidos se otorgan licencias a las trenzadoras de cabello, que deben contar con al menos 600 horas de formación para obtener tal cualificación. Véase Paul Avelar y Nick Sibilla, «Untangling Regulations» (2014), disponible en <https://ij.org/wp-content/uploads/2015/03/untangling-regulations.pdf>.

¹³ González y Francesca Lamanna, «Who Fears Competition from Informal Firms? Evidence from Latin America», Banco Mundial, Policy Research Working Paper 4316, en 17.

¹⁴ M. Frankena y P. Pautler, «An Economic Analysis of Taxicab Regulation» (1984), Federal Trade Commission Bureau of Economics Staff Report en 63 (1984), disponible en <https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/reports/economic-analysis-taxicab-regulation/233832.pdf>.

¹⁵ Véase «Taxi Services Regulation and Competition – United States» (presentación ante el Grupo de Trabajo N.º 2 de la OCDE sobre Competencia y Regulación, octubre de 2007), disponible en <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/us-submissions-oecd-and-other-international-competition-fora/ustaxis.pdf>.

14. Por ejemplo, la ciudad de Chicago propuso una ordenanza mediante la cual se regulaba a los proveedores de la red de transporte (TNP). Entre otras disposiciones, la ordenanza habría impuesto una tasa anual por licencia de 25 000 USD y la exigencia de que los TNP contasen con un seguro contra daños a terceros por importe de 1 000 000 USD, que contrastaban con la tasa anual por licencia de 500 USD y el seguro por importe de 350 000 USD que se exigían a los servicios de taxi tradicionales. Dicha ordenanza habría prohibido también a los conductores de TNP recoger o dejar pasajeros en los aeropuertos de la ciudad.

15. La FTC planteó sus observaciones al respecto de la ordenanza propuesta ante el consejo municipal de la ciudad de Chicago¹⁶. En ellas se advertía de que la normativa no debía favorecer, de forma deliberada ni efectiva, a un grupo u otro de competidores, y se recomendaba que cualquier tasa por licencia se estructurase de forma que no impidiese nuevas incorporaciones al mercado ni evitase la futura expansión de este. Los aspectos de la ordenanza que favorecerían la protección de los consumidores eran escasos y gravaban de forma innecesaria a los TNP. En última instancia, la FTC advirtió que muchas de las normativas propuestas no eran necesarias para cumplir los supuestos propósitos de protección del consumidor de dicha ordenanza y que el perjuicio para la competencia superaba cualquier beneficio obtenido en tal sentido.

3.2. Raspado dental

16. El raspado dental animal es la práctica consistente en limar el contorno exterior de los dientes de los animales y se realiza habitualmente en caballos. Esta práctica constituye un servicio típico rutinario. Los servicios de salud animal están regulados en los Estados Unidos por consejos veterinarios que normalmente pueden definir qué servicios deben ser prestados por personal veterinario con licencia y para cuáles no se requiere esta. En Texas, al igual que en muchos otros estados, el raspado dental no se considera un procedimiento para el que se requiere licencia. Sin embargo, en 2010 la «Texas Board of Veterinary Medical Examiners» (Junta de Examinadores Médicos Veterinarios de Texas) propuso una norma que habría ampliado la definición de odontología veterinaria para incluir el raspado dental, con lo que se requeriría a quien la practicase contar con una licencia de veterinario o hacerlo bajo la supervisión de un veterinario autorizado. Una investigación permitió constatar que los veterinarios generalmente no practicaban el raspado dental. Esta norma habría provocado una escasez de personal disponible para prestar este servicio y un aumento de los precios.

17. Ante esto, el personal de la FTC presentó una observación, indicando que probablemente esta norma contribuiría a reducir la competencia y aumentar los precios¹⁷. La FTC señaló que los propietarios de caballos de Texas se verían afectados por una subida en los precios de los servicios de raspado dental sin ninguna ventaja compensatoria evidente en materia de protección de los consumidores. Quienes practican el raspado dental

¹⁶ «Comment of the FTC Staff to Chicago City Council on Proposed Regulation of Transportation Network Providers» (2014), disponible en https://www.ftc.gov/system/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comment-honorable-brendan-reilly-concerning-chicago-proposed-ordinance-o2014-1367/140421chicagoridesharing.pdf.

¹⁷ «Comment of the FTC Staff to the Texas Board of Veterinary Medical Examiners on Proposed Rule Restricting Competition» (2010), disponible en <https://www.ftc.gov/os/2010/09/100910texasteethfloating.pdf>.

de forma profana, entre ellos dentistas equinos, han demostrado su competencia para esta técnica, incluso en mayor medida en la práctica que un veterinario con licencia. La FTC llegó a la conclusión de que la norma propuesta reduciría considerablemente la competencia y que, si no se demostraban de manera más sólida sus ventajas en materia de protección de los consumidores, debería rechazarse.

3.3. Diseño de interiores

18. Por lo general la industria del diseño de interiores no está sujeta a la obtención de una licencia expedida por las autoridades públicas, pero sus profesionales pueden optar por acreditarse a través de una serie de órganos privados que emiten licencias. La acreditación puede proporcionar a los consumidores valiosa información sobre la calidad, la experiencia y otra información de un diseñador, aunque en general cualquier persona puede presentarse como diseñador de interiores sin disponer de acreditación alguna. En 1989 se propuso una ley en Texas que pretendía crear una Junta Estatal de Diseño de Interiores encargada de otorgar licencias a los diseñadores de interiores¹⁸. Conforme a la ley propuesta en aquel momento, para obtener una licencia se exigían seis años de formación profesional y superar un examen estatal. Pese a que la ley propuesta no prohibía a las personas sin licencia dedicarse al diseño de interiores, sí les impedía utilizar el título de «diseñador de interiores»

19. La FTC presentó observaciones al Senado de Texas recomendando que no se aprobase la ley propuesta y argumentando que sus beneficios para los consumidores eran escasos, puesto que ya existían numerosos órganos de acreditación privados¹⁹. La FTC comentó que esta ley afectaría a la competencia y expulsaría del mercado a los diseñadores con precios inferiores, además de presentar más efectos negativos que positivos, tal como se planteó en la observación.

20. En cada uno de estos casos, las normativas propuestas constituyen ejemplos del tipo de intervención reguladora que podría empujar a quienes ejercen una profesión sin licencia hacia la economía informal. Cuando los precios se incrementan de forma artificial a causa de la regulación en un sector, aumenta el riesgo de participación en el mercado informal²⁰.

¹⁸ «Comment of the FTC Staff to Texas Senator O.H. Harris on the Interior Designers Licensing Act» (1989), disponible en https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comment-hon.o.h.harris-concerning-texas-s.b.454-license-interior-designers/v890045.pdf.

¹⁹ «Comment of the FTC Staff to Texas Senator O.H. Harris on the Interior Designers Licensing Act» (1989), disponible en https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/advocacy_documents/ftc-staff-comment-hon.o.h.harris-concerning-texas-s.b.454-license-interior-designers/v890045.pdf.

²⁰ Véase González y Francesca Lamanna, «Who Fears Competition from Informal Firms? Evidence from Latin America», Banco Mundial, Policy Research Working Paper 4316, en 18.

4. Conclusión

21. La experiencia de Estados Unidos ha demostrado que eliminar la regulación gravosa puede abrir la puerta a nuevas incorporaciones en distintos sectores de la economía y contribuir a eliminar los elementos disuasorios para participar en la economía formal²¹. También pone de relieve la forma en que un organismo de la competencia puede ayudar a legisladores y reguladores a comprender la importancia de equilibrar los costos —incluida la posible expansión del sector informal— y los beneficios de la regulación. Deben analizarse adecuadamente los propósitos legítimos de la regulación, al tiempo que se ponen en contexto, y alcanzar un equilibrio con respecto a su influencia en el acceso al mercado.

²¹ Afirmer que la economía sumergida no existe en Estados Unidos sería ir demasiado lejos. Incluso tras la derogación de la ley seca, siguió existiendo bastante tráfico ilegal de alcohol, sobre todo en las regiones montañosas del sur y como respuesta a la omnipresente regulación estatal que la sustituyó. Los pasajeros que aterrizan en aeropuertos estadounidenses conocen bien la existencia de personas que frecuentan la zona de llegadas ofreciendo servicios de taxi sin licencia.