

**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 Costa Rica -**

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

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Costa Rica (SUTEL) 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](mailto:Iratxe.GURPEGUI@oecd.org).  
Ms. Lynn Robertson, Gerente GFC, LACCF ; Experto en Competencia -  
[Lynn.Robertson@oecd.org](mailto:Lynn.Robertson@oecd.org).

**JT03435300**

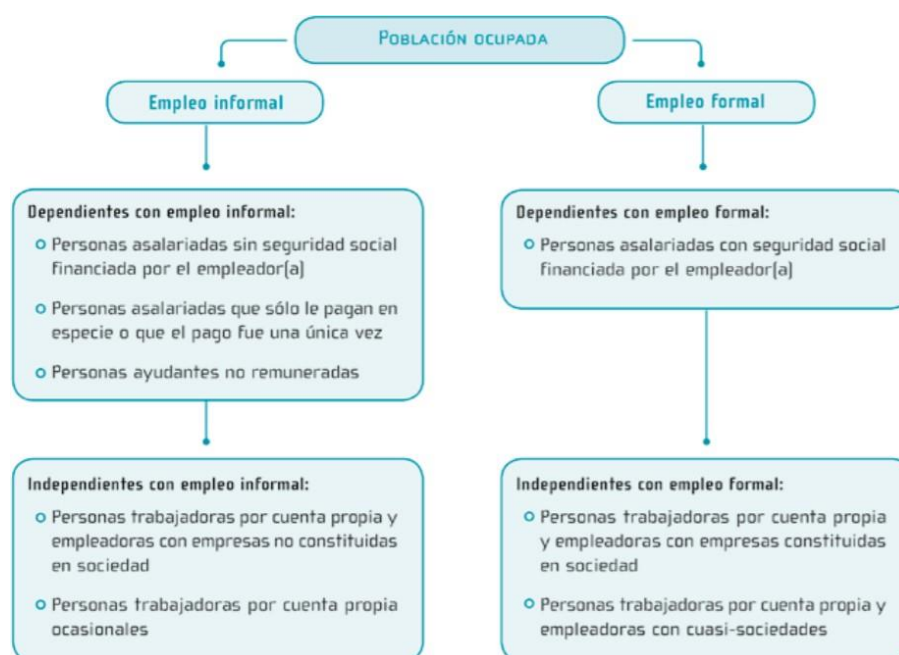
## Sesión I: La Economía Informal en América Latina y el Caribe: Implicaciones para la Política de Competencia

### - Contribución de Costa Rica (SUTEL)\* -

#### 1. Introducción

1. Costa Rica utiliza los criterios establecidos por la Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para la definición de empleo informal a partir de las características del puesto de trabajo. Con base en dicho criterio, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) cataloga como empleo informal entre otros a los asalariados no inscritos en la seguridad social, ayudantes no remunerados y a los trabajadores por cuenta propia en empresas no constituidas en sociedad. En la siguiente Figura se indican los criterios empleados por el INEC en el cálculo de estadísticas sobre informalidad.

**Figure 1. Costa Rica: Elementos empleados por el INEC para el cálculo del empleo informal.**



Fuente: Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal.

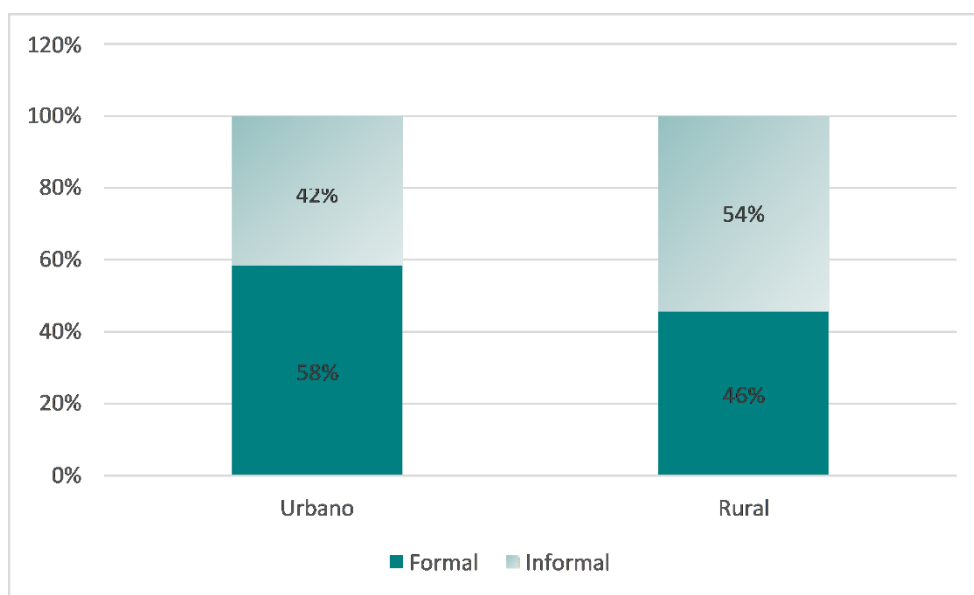
\* Contribución de la Superintendencia de Telecomunicaciones de Costa Rica por el Foro Latinoamericano y del Caribe de Competencia 2018.

## 2. Situación General Costa Rica

2. De previo a abordar la situación de la informalidad en materia de telecomunicaciones, conviene tener presentes algunas características generales sobre la economía informal en Costa Rica, esto como marco de referencia de la situación del sector telecomunicaciones.

3. Desde el año 2012 la tasa de informalidad en Costa Rica se ha ubicado por encima de un 40%, alcanzando un 45% en el año 2018, lo que equivale a 965.127 trabajadores. Esta situación presenta algunas diferencias a nivel urbano y rural, siendo más alta la tasa de informalidad en la zona rural del país, según se observa en el siguiente Gráfico.

**Gráfico 1. Costa Rica: Distribución de la población ocupada nacional con empleo formal e informal. Cifras en porcentajes. Año 2018.**

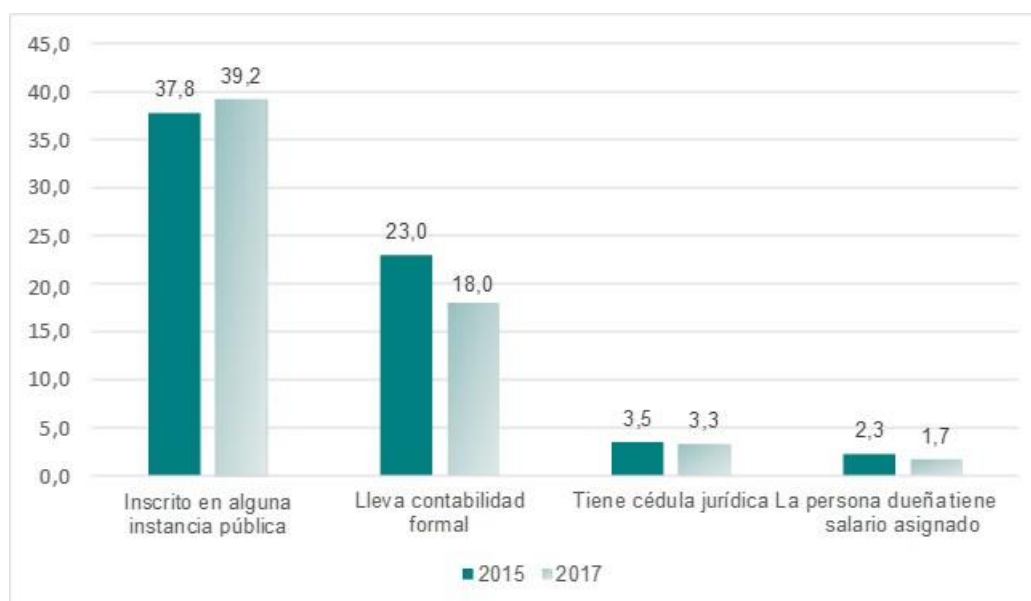


*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del INEC.

4. Según destaca el informe Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal, para el año 2017 el comercio es la rama de actividad económica con la mayor concentración de trabajadores informales con un 20%, seguida por la industria con un 17% y los hogares empleadores con 15%. Estos tres sectores representan el 52% de la informalidad del país.

5. Asimismo, destaca dicho informe que en cuanto al tipo de establecimientos en que trabajan los ocupados informales existe una clara asociación entre esta forma de empleo y las micro y pequeñas empresas ya que el 87% de las personas ocupadas en empleos informales labora en establecimientos de 1 a 5 personas, destacando especialmente los establecimientos unipersonales donde se ubica alrededor del 47% del empleo informal.

**Gráfico 2. Costa Rica: Características de formalidad de las microempresas. Cifras en porcentajes. Años 2015 y 2017.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEC.

6. Finalmente, conviene destacar que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) ha identificado las siguientes como las principales causas de la informalidad en el país:

- Acceso y pertinencia de la educación y formación técnica y profesional.
- Complejidad en el sistema de trámites para el registro de empresas.
- Restricciones vinculadas a los sistemas tributarios y contribuciones sociales.

### 3. Situación del Sector Telecomunicaciones

7. El sector telecomunicaciones costarricense es un sector regulado, que desde su apertura en el año 2008 ha venido creciendo hasta alcanzar un total de 143 operadores en el año 2017.

8. El proceso de autorización llevado a cabo por la misma Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) exige el cumplimiento de una serie de requisitos tendientes a garantizar la formalidad de los prestadores de servicio, entre ellos estar inscrito en el sistema de seguridad social, presentar certificaciones de sociedad inscritas, entre otros. No obstante, el sector telecomunicaciones no está exento de la aparición de un pequeño grupo de prestadores ilegales del servicio.

9. En particular en los últimos años se ha venido incrementando la cantidad de denuncias presentadas por la existencia de presuntos operadores ilegales que prestan sus servicios en la informalidad; tramitándose hasta la fecha un total de 13 denuncias, de las cuales actualmente sólo se encuentra en trámite una. En materia de telecomunicaciones estas denuncias han versado en particular y mayormente en cuanto a la prestación de servicios de naturaleza inalámbrica, entre ellos destacan la prestación de servicios de internet (6 de los casos) y la prestación de servicios de televisión por suscripción (satelital)

(6 de los casos), entre otros (1 caso). Cabe resaltar que, para la SUTEL, uno de los mecanismos para identificar la existencia de informalidad es precisamente que una empresa escape al ámbito regulatorio, es decir, que opere en la ilegalidad.

10. Dentro de las investigaciones llevadas a cabo, como parte de las facultades de autoridad reguladora, se ha detectado que la prestación de este tipo de servicios se lleva a cabo por pequeñas empresas, muchas veces de naturaleza unipersonal que no sólo no cuentan con título habilitante que les permita prestar servicios, sino que tampoco se encuentran inscritas ante otro tipo de instancias como tributación o la seguridad social.

11. Sin embargo, en materia de telecomunicaciones el sector en el que más ha proliferado la informalidad/ilegalidad es en el sector de radiodifusión sonora<sup>1</sup>, ya que como se verá de seguido mientras que en materia de servicios de telecomunicaciones, que incluyen acceso a internet, televisión por suscripción, conectividad empresarial, telecomunicaciones móviles y telefonía fija, a la fecha sólo se han presentado 13 denuncias por prestación ilegal de servicios, en materia de radiodifusión sonora dicha cifra alcanza las 55 denuncias.

12. Desde el año 2015 la SUTEL ha venido recibiendo denuncias por parte de la Cámara Nacional de Radios (CANARA) principalmente, seguidos por otros radioperadores legales y finalmente por los propios usuarios, en relación con la existencia de operadores informales que operan al margen de la legalidad, a la fecha se han recibido un total de 55 denuncias contra presuntos operadores ilegales.

13. Este dato contrasta con el hecho de que actualmente existen 80 empresas distintas que cuentan con autorización para prestar este tipo de servicios (39 en FM y 52 en AM<sup>2</sup>).

14. Lo anterior es un reflejo de que la informalidad es una situación que afecta también al sector telecomunicaciones costarricense y en una cuantía similar a la tasa de informalidad que afecta de manera general al país, o quizá superior, por cuanto considerando las denuncias como proporción del total de empresas prestadoras del servicio (legales+denunciadas), dicha tasa alcanza el 38%.

15. Asimismo, de conformidad con las denuncias que se han presentado se puede determinar, que al igual que en la situación nacional, la informalidad en materia de telecomunicaciones es una condición que prevalece en mayor medida en las zonas rurales del país. A manera de ejemplo, en el caso de las emisoras ilegales que han sido denunciadas ante la SUTEL, un 76,4% (42 denuncias) corresponde a emisoras que se ubican en la zona rural y el 23,6% (13 denuncias) corresponde a emisoras ubicadas dentro del Gran Área Metropolitana (zona urbana).

16. De modo general, para la SUTEL la prestación de servicios de telecomunicaciones de manera informal trae aparejada una serie de preocupaciones, entre las que destacan:

- Desarrollo de una posible competencia desleal en perjuicio de aquellos agentes que cumplen con todas las obligaciones impositivas y legales exigidas, produciendo así que el sector informal distorsione la competencia del sector formal.

<sup>1</sup> De conformidad con la Ley 8642, SUTEL no es la encargada de autorizar la actividad de radiodifusión sonora.

<sup>2</sup> Note que algunas empresas cuentan con licencia para operar tanto en frecuencias AM como FM, por lo cual la suma total es menor.

- Afectación de los usuarios finales, en el caso de los servicios por los que deben cancelar una contraprestación, los cuales se ven impedidos de exigir los derechos que tienen en relación con la prestación de ese servicio.
- Existencia de posibles problemas de calidad del servicio (principalmente interferencias) o de uso de equipos que puedan resultar dañinos para los aparatos de los usuarios.
- La existencia de conductas ilegales que afectan a otros agentes que prestan servicios de manera legal, cuando se presentan afectaciones a la red de terceros o se emplean recursos de la red de terceros operadores para prestar servicios.

17. Además de las preocupaciones anteriores, la situación de la informalidad/ilegalidad genera otras preocupaciones a la SUTEL en el marco de sus facultades como autoridad sectorial de competencia en materia de telecomunicaciones.

18. En particular el mayor inconveniente que genera dicha situación de informalidad se materializa en los procesos de autorización de concentraciones y análisis de prácticas monopolísticas, en los cuales entre mayor sea la tasa de informalidad/ilegalidad de los agentes económicos que operan en el sector, menor es la posibilidad real que puede tener la autoridad de competencia de llevar a cabo una adecuada definición de los mercados relevantes y de la cuantificación del poder sustancial, elementos necesarios para una adecuada valoración de este tipo de casos.

19. En ese sentido entre mayor sea el porcentaje de la economía de un sector que opere bajo la informalidad, menor es la capacidad de la autoridad de competencia para reflejar en sus análisis la realidad del mercado analizado, y en ese sentido menor la capacidad de la autoridad de impactar con sus medidas al mercado y corregir las distorsiones provocadas en el mercado.

#### 4. Promoción de la competencia

20. En Costa Rica la reciente iniciativa “Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal”, que corresponde a un acuerdo tripartito entre trabajadores, patronos y gobierno, definió cuatro ejes para reducir la informalidad, a saber:

- a Formación Técnica Profesional
- b Protección Social.
- c Facilitación de Trámites.
- d Simplificación Tributaria

21. La SUTEL como parte de sus labores de abogacía de la competencia está comprometida en lo referente al punto referente a la facilitación de trámites. Así, como bien lo destaca la Secretaría en su documento de solicitud de contribuciones, SUTEL considera que las autoridades de competencia deben examinar *“sistemáticamente las leyes con miras a evaluar las regulaciones que imponen barreras de entrada y restringen la competencia”* en cuanto *“una regulación estricta y onerosa a la hora de poner en marcha un negocio puede impedir que los emprendedores accedan a la economía formal”*.

22. En ese sentido, conviene destacar el compromiso particular de SUTEL como parte de sus procesos enfocados a la simplificación de trámites de determinar la pertinencia de las regulaciones de tal forma que si debe emitirse una nueva regulación o reglamento la propuesta se consulta previamente y se somete a consulta pública por un período de diez días hábiles.

## 5. Conclusión

23. La economía informal atenta tanto contra el desarrollo de una sana y libre competencia, como contra los derechos de los trabajadores y la hacienda pública. En ese sentido, si bien la informalidad es un fenómeno multicausal, es deber de las autoridades de competencia, que cuentan dentro de sus objetivos centrales la promoción de la competencia, llevar a cabo las acciones necesarias a su alcance para favorecer la disminución de la economía informal de un país. Entre las acciones que pueden ser llevadas a cabo por las autoridades de competencia para contribuir en la disminución de la tasa de informalidad se encuentran aquellos procesos tendientes a favorecer la eliminación de barreras de entrada a nuevos agentes y a la eliminación de regulaciones que dificulten el ingreso de nuevos agentes del mercado y afecten el nivel de competencia de este.

## Bibliografía

- INEC. (2015). Encuesta Nacional de Microempresas de los Hogares (ENAMEH). Costa Rica.
- INEC. (2017). Encuesta Nacional de Hogares Productores (ENHOPRO) 2015. Costa Rica.
- INEC. (2018). Encuesta Continua de Empleo (ECE). Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación. (2017). Informe Estado de la Nación 2017. Costa Rica.
- MTSS. (2018). Estrategia Nacional para la Transición a la Economía Formal. Costa Rica.