

**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 Jamaica -

18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Jamaica 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.

JT03435739

Sesión I: La economía informal en América Latina y el Caribe: implicaciones para la política de competencia

- Contribución de Jamaica* -

1. El presente documento ofrece una visión general sobre la economía informal en Jamaica. En particular, explica el impacto del sector informal en el comercio y la competencia, así como la metodología utilizada por la FTC para investigar casos en los que proveedores que operan fundamentalmente en la economía informal suministran bienes y prestan servicios. El documento también aborda la historia y el contexto de la economía sumergida en Jamaica, la cual constituye una parte significativa del flujo de ingresos de los consumidores del país.¹

1. El sector informal en Jamaica

2. Según una estimación conservadora de 2014, el sector informal de Jamaica genera el 40,3% del PIB del país y sus actividades afectan a microempresas, pymes y también a grandes empresas que no se ajustan a las normativas y en ocasiones evaden impuestos.² Esta estimación se muestra relativamente estable con respecto a las dos últimas décadas, a pesar de los intentos de varias agencias públicas, principalmente el departamento de administración y auditoría tributaria (Tax Administration & Audit Department (TAAD)), por llevar a los actores informales a un estado de «formalidad».

3. Para muchas personas, la informalidad es la práctica habitual a la hora de hacer negocios en Jamaica,³ por lo que no solo tenemos que encontrar fórmulas para identificar a los actores informales, sino también para medir sus resultados y regularlos en caso necesario. Esto plantea desafíos que no sólo afrontamos los jamaicanos, sino también varios de nuestros homólogos caribeños que cuentan con una economía e historia similar a la de Jamaica.

* El presente documento ha sido elaborado por David Miller, Director Ejecutivo de la Fair Trading Commission (FTC).

¹ Miller, David. 2015. «Impact of the Informal Sector on Trade & Competition.» Presentación de la V Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de América Latina y el Caribe. Se incluyen extractos de la presentación en este documento.

² Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. «Estimating the Size of the Informal Economy in Caribbean States.» Consultado el 18 de julio de 2018. <https://publications.iadb.org>

³ Stewart, Taimoon. 2010. «The Jamaican Informal Business Landscape.» Mesa redonda sobre política de competencia y economía informal coordinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Consultado el 27 de noviembre de 2015. <http://www.oecd.org/>

2. Definición de informalidad

4. A efectos del presente documento, la economía informal se define como las actividades económicas de producción y comercio de bienes y servicios que no están registradas o que se llevan a cabo a través de entidades no inscritas como sociedades, y que por tanto operan fuera de los sistemas públicos de regulación e tributación.

5. La explicación más habitual de por qué las empresas siguen operando en la informalidad es el elevado costo de operar como un establecimiento formal. El informe *Doing Business 2018* del Banco Mundial situó a Jamaica en el puesto 70 de un total de 190 países, y sus peores puntuaciones se registraron en el ámbito del pago de impuestos (122), de la obtención de electricidad (91) y del cumplimiento de contratos (127).⁴ La comunidad inversora lleva tiempo quejándose de lo difícil que resulta gestionar los trámites burocráticos y este ha sido uno de los retos que los gobiernos han asumido de cara a diseñar nuevas estrategias de crecimiento. Los costos son probablemente más onerosos para las pequeñas empresas que no disponen del tiempo y recursos de empleados para gestionar los requisitos de cumplimiento, en particular el pago de impuestos. La evasión fiscal quizá sea la razón más habitual para operar en la informalidad, mientras que la principal motivación de las empresas para seguir siendo informales probablemente sea evitar los costos de la burocracia.⁵

6. Las actividades y negocios desarrollados por estas empresas no son necesariamente ilegales; lo que sucede es que estas entidades no están inscritas como sociedades y/u optan por eludir los procedimientos establecidos para operar.

7. Estas operaciones informales generalmente incluyen las siguientes características:

- se usa el dinero en efectivo como medio de intercambio más habitual, junto con el trueque o intercambio de bienes o servicios.
- se perciben pagos no rastreables así como ingresos no declarados debido a las consecuencias tributarias que conllevaría su formalización.
- se ignoran en gran medida la legislación laboral, las condiciones de salud, las normas de seguridad y la ubicación de actividades con arreglo a las normativas de zonificación.
- se autofinancian y/o subfinancian. Tienen dificultades para acceder a la financiación.

8. Estas características proporcionan invariablemente a los empresarios informales una ventaja competitiva derivada del pago de salarios más bajos, el incumplimiento de los requisitos fiscales –incluida la elusión de los derechos de aduana y otros pagos oficiales– y el incumplimiento de los reglamentos y normas establecidos.

9. Se han planteado diversos factores para explicar la existencia y omnipresencia de las actividades económicas informales. En 2003, un estudio sobre la «economía informal» en Jamaica citaba la demanda de servicios informales, incluidos bienes y servicios ilegales, tanto por parte de los turistas como de los hogares jamaicanos. En dicho estudio se hacía

⁴ Grupo Banco Mundial. 2018. «Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs» (Perfil de países: Jamaica). Consultado el 18 de julio de 2018. <http://www.doingbusiness.org>.

⁵ Organización Internacional del Trabajo. 2014. «Informal Employment in Jamaica.» Consultado el 27 de noviembre de 2015. <http://www.ilo.org/>.

referencia concretamente a la demanda de marihuana y otras sustancias ilegales, servicios personales (por ejemplo, trenzado de cabello y prostitución), música y entretenimiento.

3. Datos sobre la economía informal en Jamaica

- El Informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial indica que el 15,5% de los empresarios jamaicanos identifican los delitos y robos como el factor más problemático para hacer negocios, mientras que el 12,6% hace referencia a los tipos impositivos y el 9,7% a la corrupción como el principal problema.⁶
- Las microempresas y pymes dan trabajo al 84,4% de la población activa y, por tanto, son fundamentales.⁷ Según datos publicados por el Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN), en julio de 2013 había 1.108.100 personas empleadas, de las que sólo 173.024 trabajaban en grandes establecimientos. Por tanto, las microempresas y pymes dan empleo a un total de 935.076 personas.
- Según datos publicados por STATIN en 2017, un promedio de 471.400 personas operaban en el sector informal, mientras que 535.900 trabajaban en la economía formal.⁸
- El informe *Doing Business 2018* del Banco Mundial –que compara los reglamentos necesarios para poner en marcha un negocio en 190 países– concluye que en Jamaica es necesario realizar dos procedimientos que requieren una dedicación de 3 días, lo cual supone un costo del 4,8% del INB per cápita. Jamaica ocupa el quinto lugar en una clasificación mundial de 190 países.⁹
- El informe *Doing Business 2018* sitúa a Jamaica en el puesto 122 de un total de 190 países en cuanto a la facilidad para pagar impuestos.¹⁰ El informe concluye que se necesitan 268 horas para preparar y presentar las declaraciones fiscales, mientras que el tipo impositivo total es del 33,1% de los beneficios. Según el Índice de Competitividad Global, el 12,6% de las empresas consideraba que el tipo impositivo era el factor más problemático para operar, si bien la clasificación y los datos estadísticos generales de Jamaica han mejorado mucho desde el Informe *Doing Business 2015*.

⁶ Foro Económico Mundial. 2017. Informe de Competitividad Global 2017-2018. Consultado el 18 de julio de 2018. <http://www.weforum.org>.

⁷ Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN). 2015. «Labour Market and Earnings». Consultado el 27 de noviembre de 2015. <http://statin.gov.jm>.

⁸ Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN). 2017. «The Jamaica Labour Force Survey - 2017 Annual Review.» Consultado el 18 de julio de 2018. <http://statin.gov.jm>

⁹ Grupo Banco Mundial. 2018. «Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs» (Perfil de países: Jamaica). Consultado el 18 de julio de 2018. <http://www.doingbusiness.org>

¹⁰ Grupo Banco Mundial. 2018. «Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs» (Perfil de países: Jamaica). Consultado el 18 de julio de 2018. <http://www.doingbusiness.org>

4. Tipos de empresas que operan en el sector informal

10. Según un estudio realizado en 2006 por el BID, muchas de las empresas «informales» se concentran en actividades de baja productividad y muy intensivas en mano de obra; en concreto, cerca del 60% de las personas que trabajan en el sector informal se dedican al comercio mayorista o minorista y el 15% a actividades agrícolas. La mayoría de estas personas físicas o jurídicas no tienen cuenta bancaria, por lo que son plenamente autosuficientes de un punto de vista financiero o bien gestionan sus necesidades económicas a través de otras instituciones financieras informales.¹¹

11. Los bancos exigen un plan de negocio antes de conceder financiación y las personas con bajos ingresos no suelen tener los conocimientos necesarios para elaborarlo ni recursos para contratar a alguien que lo haga. Si el costo de montar un negocio es elevado, los emprendedores optan por retrasar la inscripción como sociedad y la formalización de sus actividades.

12. En algunos casos, las empresas informales permanecen deliberadamente en la sombra para no tener que cumplir los requisitos fiscales y regulatorios. Por tanto, tienen menos posibilidades de conseguir grandes proyectos o contratos en el extranjero.

13. Entre los tipos de actividades que desarrollan se incluyen:

1. Microempresas y pymes (MIPYMES), así como medianas y grandes empresas que operan en diversos mercados y submercados.
2. Préstamos de pequeño tamaño a personas físicas y pequeñas empresas.
3. Vendedores callejeros o itinerantes que operan desde sus propios vehículos, carretas o puestos ambulantes.
4. Empleados domésticos y limpiadores.
5. Producción y venta de alimentos, como puedan ser frutas, verduras, hortalizas, aves de corral, etc.
6. Alimentos elaborados, por ejemplo, mermeladas, jaleas, dulces, etc.
7. Prestación de servicios técnicos agrícolas, como la preparación de explotaciones agropecuarias, inseminación artificial de animales.
8. Artesanía dirigida principalmente a turistas, por ejemplo, figuras decorativas.
9. Prestación de servicios técnicos de construcción, como servicios de preparación de terrenos, albañilería, carpintería, electricidad y techado.
10. Producción y distribución de música.
11. Servicios de sastrería, corte y confección, barbería, peluquería, cosmetología.
12. Taxis no inscritos en el sector del transporte, que compiten con taxistas y conductores de autobuses debidamente inscritos como tales. Es una práctica

¹¹Stewart, Taimoon. 2010. «The Jamaican Informal Business Landscape.» Mesa redonda sobre política de competencia y economía informal coordinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Consultado el 27 de noviembre de 2015. <http://www.oecd.org/>.

habitual que el propietario de un automóvil que necesite ingresos adicionales utilice su vehículo ilegalmente en este sector, o contrate a conductores para ello.

5. Interacción entre los sectores formal e informal

14. Los sectores formal e informal desarrollan actividades comerciales entre sí, que fundamentalmente consisten en el abastecimiento de bienes por parte de grandes empresas del sector formal a entidades informales. En varios mercados, las empresas formales se enfrentan a una competencia cada vez mayor de parte de las entidades informales. Por ejemplo, los vendedores ambulantes compran productos finales o intermedios en el sector formal (tiendas mayoristas, supermercados) y los revenden en las calles. Los supermercados a menudo ofrecen a estos proveedores productos caducados o a punto de caducar para su venta ambulante. Del mismo modo, los fabricantes y distribuidores suministran productos a las MIPYMES y a las tiendas de barrio de los centros urbanos. De este modo, las empresas establecidas pueden competir con las empresas informales al mismo nivel, al tiempo que obtienen ventajas sobre sus rivales del sector formal.

15. No existen datos sobre el impacto que la economía informal genera en las empresas formales, ni tampoco sobre si la economía informal impide la entrada o expansión de las empresas extranjeras en el país. Sin embargo, existen evidencias circunstanciales que sugieren que las empresas formales –ya sean locales o extranjeras– tienen muy en cuenta la existencia, el alcance y el tamaño de las empresas informales en sus correspondientes mercados.

16. Las grandes empresas formales también compran productos en el sector informal para su posterior reventa, por ejemplo, muebles comprados a los pequeños operadores informales que los fabrican. Estas grandes empresas formales alejan a los consumidores del sector informal al ofrecerles acuerdos de compra a plazos con garantías, y unos pagos mensuales más asumibles para estos grupos con menores ingresos.

17. Además, en el sector agrícola, se compran productos alimenticios a productores informales y posteriormente se envasan para el mercado local y para la exportación. En particular, las empresas envasadoras de alimentos deben cumplir los estándares locales e internacionales establecidos para los productos envasados y, por tanto, exigen a los productores informales que cumplan estos estándares al producirlos.

18. También existen empresas establecidas en los sectores de alimentación y confección que tienen un tamaño mediano, que operan sin tener en cuenta las normas, reglamentos o leyes tributarias establecidas, y que venden sus productos por debajo del precio medio de otros establecimientos similares en otras regiones geográficas en las que los consumidores tienen ingresos más altos. Estas empresas se unen y compran a granel para aprovechar así las economías de escala y posteriormente dividen y comparten los productos. De este modo, compiten con los supermercados medianos y los grandes almacenes en general, ofreciendo productos similares a precios mucho más bajos.¹²

¹² Stewart, Taimoon. 2010. «The Jamaican Informal Business Landscape.» Mesa redonda sobre política de competencia y economía informal coordinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Consultado el 27 de noviembre de 2015. <http://www.oecd.org/>

19. Con relación al mercado de trabajo, hay personas que trabajan en el sector formal y también operan en el sector informal para complementar sus ingresos: profesiones como electricistas y fontaneros; empleados que trabajan también como taxistas privados o comerciantes de mercancías fuera de su horario de trabajo formal; o trabajadores cualificados, como técnicos informáticos, que dan servicio a clientes de sus empresas a título privado y a un costo menor. De este modo, compiten directamente con sus empleadores, aceptando trabajos que, de otro modo, habrían sido asumidos por la empresa.¹³

20. En los últimos tres años se ha producido un notable aumento del número de empresas informales que operan en el sector bancario. En particular, estas empresas ofrecen préstamos relativamente reducidos a particulares y a pequeñas empresas a unos tipos de interés más elevados que los bancos comerciales y con unos requisitos menos estrictos.¹⁴

21. Estas entidades prestamistas ofrecen préstamos a tipos de interés nominales mucho más altos que los de préstamos comparables emitidos por instituciones financieras reguladas, como bancos comerciales, sociedades de crédito hipotecario y cooperativas de crédito.¹⁵ Las entidades prestamistas están inscritas como tales con arreglo a la Ley de Sociedades de Jamaica, y no se están obligadas a obtener una licencia ni a inscribirse ante ninguna autoridad central como el Banco de Jamaica, el cual otorga licencias a los bancos comerciales y otras instituciones de toma de depósitos.

22. Es evidente que hay margen para que aumente la demanda de los préstamos ofrecidos por este tipo de prestamistas. De hecho, se ha observado que varias instituciones financieras autorizadas han comenzado a operar en este mercado, ofreciendo préstamos similares.

23. Las entidades prestamistas suelen diferenciar sus servicios de los proveedores tradicionales de pequeños préstamos de dos maneras: a) a través de un fácil acceso y b) de un breve plazo de tramitación. Compiten entre sí, así como con las fuentes tradicionales de financiación en el mercado de los pequeños préstamos. En cuanto a la base de consumidores a los que prestan servicio, se ha comprobado que una proporción significativa de sus clientes podría encuadrarse dentro del subgrupo más desfavorecido de la sociedad. Estas personas no son capaces de comprender los fundamentos básicos de las finanzas personales, y la tasa de morosidad es relativamente alta en este mercado, a pesar de las medidas adoptadas para limitar los riesgos de morosidad.¹⁶

¹³ Organización Internacional del Trabajo. 2014. «Informal Employment in Jamaica.» Consultado el 27 de noviembre de 2015. <http://www.ilo.org/>.

¹⁴ Se entiende por pequeñas empresas principalmente a particulares que operan de manera informal y prestan servicios a pequeña escala a consumidores. Por ejemplo, servicios de taxi, peluquería o carpintería.

¹⁵ Fair Trading Commission. 2017. «An Exploratory Review of Moneylender Services.» Consultado el 7 de septiembre de 2018. <https://jftc.gov.jm>.

¹⁶ Fair Trading Commission. 2017. «An Exploratory Review of Moneylender Services.» Consultado el 7 de septiembre de 2018. <https://jftc.gov.jm>.

6. Regulación del comercio y la competencia en las actividades informales

24. El sector informal es una parte importante de la economía que siempre ha estado activo y que siempre estará presente. Su contribución a la economía es significativa y el gobierno debe seguir promoviendo sus actividades. En consecuencia, es necesario reconocerlo en todo momento y hacer un seguimiento del mismo mediante la realización periódica de encuestas y cuestionarios que analicen específicamente las actividades de los actores que operan en el sector informal, y mediante la recopilación de datos a través de diferentes agencias –como la agencia aduanera (JCA), el departamento de administración y auditoría tributaria (TAAD) y el registro de sociedades (COJ)– y a través de la extracción de datos de los registros financieros de las empresas «formales».

7. Desarrollo de investigaciones y estudios de mercado

25. En virtud de la Ley de Competencia Leal (FCA), todas las empresas, con independencia de su tamaño, se encuentran bajo la jurisdicción de la Fair Trading Commission (FTC), que a través de sus investigaciones identifica a empresas que no están inscritas como sociedades y/o que no pagan impuestos de forma oportuna o no presentan declaraciones tributarias. La FTC a menudo tiene problemas a la hora de identificar a los actores del mercado y de definir los pertinentes mercados debido a la escasa claridad existente en cuanto a su segmentación y a la obtención de los datos necesarios.

26. Por tanto, la FTC desarrolla sus actividades de defensa de la competencia interactuando continuamente con otros ministerios, departamentos y organismos públicos para promover el cumplimiento de las reglamentaciones públicas y los requisitos de información.

27. En el curso de las investigaciones llevadas a cabo por la FTC para definir los mercados pertinentes, ha surgido la situación ilegal de algunas empresas y se han adoptado medidas de defensa de la competencia con los pertinentes organismos públicos. Además, en las investigaciones sobre empresas informales en las que es necesario calcular el precio de costo de un producto, la FTC determina dicho precio incluyendo también el pago de las correspondientes obligaciones públicas, lo cual incrementa el costo y probablemente genera un precio de venta inferior al mismo.

28. En la mayoría de los casos, las empresas que operan en los mercados de alimentación y confección en los centros urbanos o en zonas de bajos ingresos no compiten en el mismo mercado que las empresas medianas y grandes, porque el mercado está segmentado. Aquellos operadores que venden sus productos en los centros de las ciudades se dirigen a los habitantes de esas zonas, adaptando su servicio al nivel de ingresos y necesidades de dicha parte de la población.

29. Las personas con un nivel de ingresos más elevado, es decir, consumidores de ingresos medios y altos, no compran en las comunidades del centro de la ciudad, sobre todo porque estos lugares no se consideran seguros; la mayoría de los vendedores son itinerantes, venden productos de calidad cuestionable y no ofrecen garantías. Esto es aún más grave cuando se trata de productos alimenticios y farmacéuticos debido a problemas de salud relacionados con estándares de calidad deficientes y productos caducados.

30. En el caso de algunos productos, como la ropa o el calzado vendido por empresas u operadores «informales», se produce una competencia directa con las pequeñas empresas «formales» que operan en este sector. Como resultado de ello, muchas de estas empresas

«formales» terminan por operar de forma «informal» al no inscribirse como sociedades y no pagar impuestos, o bien abandonan sus locales y se vuelven itinerantes para reducir costos y poder competir. Por tanto, las pequeñas empresas «formales» son las más afectadas por estas actividades, ya que se encuentran en desventaja competitiva con respecto a entidades similares del sector informal. En consecuencia, en varios de estos mercados las personas comienzan a operar de manera informal y se mantienen en la informalidad, lo cual dificulta el trabajo de la FTC y de otras agencias públicas a la hora de identificar a los actores, el tamaño real de estos mercados y la contribución efectiva que aportan al bienestar del consumidor y a la economía.

8. Definición del mercado y evaluación de la posición dominante

31. Las empresas informales de cualquier economía generan un efecto ambiguo en la definición del mercado y en la evaluación de las posiciones dominantes en el mismo.

32. Segmentación del mercado. En algunos mercados, las empresas informales no generan ningún efecto en la definición del mercado si éstas evolucionan para dar servicio a los consumidores que no tienen acceso a las empresas formales. En este caso, las empresas formales e informales dan servicio a mercados diferenciados y, en la medida en que la economía informal suele ser susceptible a la competencia (al tener barreras de entrada bajas), la aplicación de la normativa antimonopolio no se vería afectada.

33. Competencia marginal. En otros mercados, existe un solapamiento significativo entre la base de clientes de las empresas formales y de las informales y, por tanto, las empresas informales pueden actuar colectivamente como un factor limitante de la competencia con respecto al grupo de empresas formales. En este caso, es probable que las autoridades de la competencia sobredimensionen la posición dominante de una determinada empresa formal si sólo se tienen en cuenta a las empresas formales al definir el correspondiente mercado. En ese caso, se deberá hacer todo lo posible por medir el tamaño del segmento informal.

9. Posible efecto sobre la competencia de un caso de concentración o abuso de posición dominante

34. Encuesta de la cadena de suministro. Por definición, resulta difícil medir la actividad económica de las empresas informales. El mejor método para medir la actividad económica de estas empresas es consultar a los proveedores y/o consumidores potenciales que puedan resultar más visibles para las autoridades de la competencia. Por ejemplo, si una autoridad está investigando el mercado minorista de comestibles, puede tratar de medir el tamaño del segmento informal estimando el volumen de productos vendidos por los operadores mayoristas formales que no van a parar a los establecimientos minoristas formales (normalmente clientes que pagan en efectivo). Por otro lado, la autoridad de competencia también puede consultar a los consumidores acerca de las tiendas de comestibles en las que realizan sus compras.

10. Cálculo de sanciones pecuniarias

35. Dado que resulta difícil medir la actividad económica de las empresas informales, probablemente sea mejor sancionar con un importe fijo cuando se condene a las empresas informales. Por otro lado, si los clientes de las empresas informales no reciben un servicio adecuado de las empresas formales, los responsables políticos deberían valorar la posibilidad de ayudar o alentar a las empresas informales a que pasen a operar al sector formal. Esto podría conseguirse eliminando reglamentos onerosos e innecesarios.