

**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**

- Contribucion de la República Dominicana -

18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina

Se hace circular el documento adjunto elaborado por la República Dominicana 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.

JT03435066

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

- Contribución de la República Dominicana* -

1. La definición de la **economía informal** por doctrinarios y autoridades responsables de la regulación de los mercados en la República Dominicana ha cursado un proceso de evolución muy similar al de otras jurisdicciones alrededor del mundo, en el cual ha primado el cambio de los criterios aplicables para calificar las actividades comerciales de agentes económicos que operan al margen de las instituciones formales; independientemente del tipo de actividad económica, el tamaño de las empresas o el segmento de la actividad económica que la realiza. En las economías de países en vía de desarrollo, como es el caso nuestro, el peso relativo de la economía informal es significativo, siendo notable el contraste negativo entre los considerables beneficios particulares que genera y las posibles trabas a la productividad en detrimento de las estrategias de desarrollo económico del Estado como garantía del bienestar general.
2. En nuestro país, desde el año 2016, el Banco Central de la República Dominicana, organismo encargado de compilar las estadísticas del mercado laboral local, ha asumido la definición del empleo informal planteada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2013, estableciendo que la informalidad existe cuando un trabajador *“no tiene acceso a la seguridad social a través de su ocupación, independientemente del sector donde trabaje”*.
3. La adopción de este criterio implicó una mejora respecto de la situación anterior, debido a que la calificación de las actividades informales consideraba como parámetro de informalidad *“a todos los ocupados asalariados que laboran en establecimientos de menos de cinco empleados, además de los trabajadores por cuenta propia y patronos que pertenezcan a los siguientes grupos ocupacionales: agricultores y ganaderos, operadores y conductores, artesanos y operarios, comerciantes y vendedores y trabajadores no calificados. En adición, se incluye el servicio doméstico y los trabajadores no remunerados”*; lo cual, no tomaba en cuenta la informalidad dentro de empresas formales, enfocándose solamente en el tamaño de una empresa, la que aun siendo pequeña bien podría estar en situación de formalidad y no ser reflejado. Resulta entonces un mejor indicador para la formalidad el criterio actual, ya que refleja más fielmente el comportamiento de la economía y es más homogénea con los parámetros internacionales.

* Esta contribución fue preparada por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) de la República Dominicana.

1. Causas, Características y Tamaño

4. En línea con las conclusiones del Banco Mundial¹, cabe destacar que el país presenta factores y características comunes del mercado informal que se observan en otros países, favoreciendo la incidencia de actividades comerciales gestadas al margen de la institucionalidad y menor calidad del empleo. De manera principal, se evidencian altos costos operativos del sector formal asociados a la fuerza laboral e infraestructura; la presión tributaria y el déficit de buenos servicios públicos; un marco legal complejo y atomizado; normalización de las actividades informales por las bajas penalidades esperadas; insuficiencia de programas de promoción al emprendurismo; y en algunos casos, la generación de mayores ingresos en la informalidad².

5. En este sentido, el Gobierno dominicano implementa continuamente programas en aras de reducir la informalidad en el mercado nacional, entre ellos se destaca “Formalízate”, proyecto que agiliza mediante una Ventanilla Única el proceso de formalización para los agentes económicos, mientras educa sobre los beneficios de la misma. De igual modo, podemos citar el reciente lanzamiento del “Plan Nacional de Mejora Regulatoria³”, que tiene por objeto eliminar costos innecesarios al sector formal, lo cual incidirá favorablemente en la formalización de la economía.

6. Mediante este tipo de proyectos, el Estado Dominicano hace reconocimiento de que los programas de formalización deben tomar en consideración una compleja estrategia de reformas institucionales, a través de la implementación de medidas eficaces para la simplificación del proceso de incorporación legal de los agentes informales, la adecuación del sistema tributario mediante la inclusión de obligaciones contributivas acordes al perfil de los actores de este segmento de la economía y el establecimiento de mecanismos formales de acceso a fuentes de financiamiento.

7. Según establece una investigación realizada por la Cámara de Comercio y Producción de Santo Domingo en el año 2012, el proceso de formalización ni sus beneficios resultaban comprensibles para muchos de los negocios informales, considerándolo oneroso y confuso⁴; por lo que se mantiene la necesidad de aclaración, redefinición y simplificación. Uno de estos ejemplos, que se destacan como obstáculo, resulta la modalidad de pago del impuesto sobre las ventas brutas de los comercios un año

¹ Las causas de la informalidad son producidas en principio por “Regulaciones gubernamentales demasiado estrictas y costosas en los mercados laborales, de productos y de tierras, y una carga tributaria cada vez mayor impuesta a un sector formal cada vez más reducido.” Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTEXPCOMNET/Resources/FIAS_Note_298.pdf.

² “Algunas consideraciones sobre la Informalidad y los Ingresos en el Mercado Laboral de la República Dominicana”. Banco Central de la República Dominicana. 30 de junio de 2014. Foro Página Abierta. Disponible en: <https://gdc.bancentral.gov.do/Common/public/pagina-abierta/documents/bc2014-06-30.pdf>.

³ Decreto 258-18 que establece el Plan Nacional de Mejora Regulatoria.

⁴ De acuerdo a una microempresaria informal del sector de belleza “Los procesos son demasiados complejos para entenderse, se pierde mucho tiempo en los procesos y descuidas tu negocio.” Resultados disponibles en: https://acento.com.do/wp-content/uploads/la_informalidad_en_rep_dom.pdf.

antes llamado “anticipo”, debido a que genera para los comerciantes problemas de liquidez.⁵

2. Tamaño

8. En la actualidad, de acuerdo a los registros y estadísticas del Banco Central correspondientes al año 2017, el empleo informal en nuestro país representa aproximadamente el 58.6% de la economía⁶, superior al 56.9 por ciento registrado en el año 2016.

9. El Banco Central de la República Dominicana establece como puntos referenciales de la informalidad a los trabajadores agricultores, ganaderos, operadores, conductores, artesanos, operarios, comerciantes, vendedores, así como el servicio doméstico.⁷ Asimismo, indica que entre los sectores que contribuyen más a la informalidad están el comercio al por mayor y detalle, los hoteles, bares y restaurantes; la construcción, el transporte, la comunicación y la agricultura.⁸

10. Estos agentes económicos informales en adición a no registrar su fuerza laboral en el sistema de seguridad social, no se encuentran inscritos en los registros mercantiles, ni en el sistema tributario; lo que dificulta su consideración para los análisis necesarios para el dimensionamiento de los mercados en que desarrollan sus actividades, impactando negativamente la tarea de definición de dichos mercados para fines de observación de las condiciones de competencia y en procesos de investigación de PRO-COMPETENCIA, especialmente en casos de prácticas de competencia desleal.

3. Productividad del mercado

11. Dado el peso del sector informal, así como de la diversidad de actividades desarrolladas en el mismo, existe una importante interacción con el sector formal. No obstante, en la actualidad no hay datos o estadísticas generales sobre las cifras de esa interacción, es importante resaltar, que existen otras ramas de la economía donde no se verifica esta interacción, dada la formalidad requerida para los registros fiscales.

12. A pesar de no existir datos fiables sobre el tema, existen sectores de la economía que elevan sus quejas ante la prensa y el Estado sobre la competencia desigual, como

⁵“El pago adelantado del ITBIS es el impuesto que más irrita y fue mencionado por todos los empresarios formales como una obligación que afecta negativamente el flujo de caja de los negocios y la habilidad de seguir operando”. Ibid

⁶ Promedio para los cuatro trimestres del año, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo del Banco Central de República Dominicana.

⁷ “Metodología de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo”, Pág. 20, Banco Central disponible en: <https://gdc.bancentral.gov.do/Common/public/estadisticas//documents//metodologia.pdf>.

⁸ Los 5 sectores responsables de la informalidad laboral en RD, <https://www.eldinero.com.do/44777/los-cinco-sectores-responsables-de-la-informalidad-laboral-en-rd/>.

sucede en el sector de repuestos automotrices y alimentos.⁹¹⁰ Y es que debido a que los agentes económicos informales no cumplen con los requisitos normativos e impositivos, estos adquieren ventaja respecto de proveedores establecidos y de futuros inversionistas, obstaculizando su expansión o ingreso al mercado respectivamente.

13. Cabe destacar que la falta de información en los mercados, generada por las actividades de los agentes informales, constituye una importante barrera a la entrada para nuevas empresas, dada las asimetrías informativas que imposibilitan a las empresas entrantes, conocer el estado del sector. Además, el peso del sector informal de alimentos a nivel detallista (colmado o bodega) hace necesario una importante capacidad de distribución, dada la atomizada cadena de comercialización, lo que dificulta la posibilidad de entrada; y por vía de consecuencia, implica que la informalidad puede dificultar el acceso a las cadenas de distribución.

4. Servicios públicos y la formalización

14. Salvo para el caso del acceso al crédito de las instituciones financieras, los servicios públicos tradicionales no parecen constituirse en incentivos para la formalización, dado que son ofrecidos sin discriminar la condición de los agentes económicos. Esto puede resultar del hecho de que no todos los servicios públicos ofrecidos por el Estado se limitan a la formalidad (como son la seguridad, electricidad, el acceso a la justicia u otros). En este sentido, el mercado informal suele medir los costos de trabajar en él, y en ocasiones de formalizar solo una parte de su actividad para poder beneficiarse de esos servicios mencionados.

15. Sin embargo, un caso reciente que ha incentivado la entrada de estos agentes económicos a la formalidad, ha sido el desarrollo del sistema de compras públicas por parte del Estado, esta plataforma condiciona a ciertos elementos propios de la formalidad la facultad de poder concursar a ofertar productos y servicios al importante mercado estatal. Además, de la posibilidad de poder exportar los bienes que estos proveedores producen al extranjero¹² y los programas de emprendimientos desarrollados por el Ministerio de Industria, Comercio y MYPIMES (MICM), que han promovido la formalización de empresas por medio de programas como FORMALÍZATE antes citado, que permite realizar el proceso de formalización en línea.

⁹ “Piden regular venta de repuestos usados”. Periódico Listín Diario, 28 de septiembre de 2011. Disponible en: <https://www.listindiario.com/economia/2011/09/28/205100/piden-regular-venta-de-repuestos-usados>.

¹⁰ “DGA enfrentará el comercio desleal” Periódico Listín Diario, 14 de junio de 2017. Disponible en: (<https://www.listindiario.com/economia/2017/06/14/470071/dga-enfrentara-el-comercio-desleal>).

¹¹ “Vendedores de alimentos proliferan sin control en calles SD.” Periódico El Nacional, 9 de octubre de 2016. Disponible en: (<http://elnacional.com.do/vendedores-de-alimentos-prolifera-sin-control-en-las-calles-de-sd/>).

¹² Ver: (<https://www.formalizate.gob.do/Formalizarse/ventajas>).

5. Aplicación de la Política de Competencia

16. Nuestra Ley General de Defensa de la Competencia Núm. 42-08 establece la informalidad como uno de las posibles prácticas anticompetitivas en el acápite de Competencia Desleal. Se considera ilícito el hecho de que un agente económico “incumpla normas”, cuando dicha práctica tiene por objeto el desvío ilegítimo de la demanda de los consumidores. Esta otorga al agraviado la facultad de denunciar la conducta en PRO-COMPETENCIA a fines de iniciar una investigación y determinar si la práctica ha sucedido.

17. En este sentido, hemos servido de receptáculo de algunas denuncias que afectan a agentes económicos de sectores regulados por lo cual son referidas por PRO-COMPETENCIA a las entidades cuyas normas están siendo infringidas (ya sea en materia de impuestos o registros sanitarios) a los fines de que sean agotados los procesos administrativos pertinentes. Hasta el momento, a pesar de las denuncias recibidas, PRO-COMPETENCIA no ha ejecutado procesos administrativos sancionadores en que el imputado sea un agente económico informal.

18. No obstante, ante un caso de la especie, en que se haga necesario sancionar algún agente económico informal, sin contar con registros estadísticos sobre sus operaciones, existe una alta probabilidad de que la institución acoja las mejores prácticas de otras jurisdicciones e implemente las técnicas de *Propensity Score Matching*, que permita utilizar como referente la empresa formal más parecida de dicho mercado, y a partir de esta, establecer el nivel de multa de referencia en base a variables observables como el nivel de ventas. En caso de no existir una empresa parecida, se pudiese establecer un sistema de escalamiento a partir de alguna variable como el número de empleados, y a partir de esta, al comparar con alguna de las empresas formales del sector, establecer un nivel de ventas en términos relativos.

19. Por otro lado, en el año 2017, en el marco de la aplicación de nuestra política de competencia y en el contexto del tema de la informalidad, PRO-COMPETENCIA realizó un estudio sobre las condiciones de competencia en el Mercado del Pan en la República Dominicana, sector donde intervienen una importante cantidad de panaderías informales. En este caso, el principal inconveniente encontrado fue la falta sistémica de información, especialmente histórica, así como del registro sistemático de información referida a costos y procesos de producción; dicho inconveniente fue resaltado en el estudio y compensada la ausencia de dichas informaciones a través de datos de empresas particulares elegidas a través de un muestreo. Esta dificultad en el acceso a información medible y fiable, limita sustancialmente el trabajo de la institución y prolonga los tiempos para la obtención de pruebas y evidencias, los cuales en el caso de una investigación por denuncia están limitados en nuestra ley a 12 meses. No obstante, es importante aclarar que la falta de registro sistémico de información es una condición también evidenciada entre empresas formales del país.

6. La informalidad y la definición del mercado

20. Debido a que resulta difícil contar con las estadísticas oficiales cuando un gran porcentaje de los agentes económicos trabajan en la informalidad, al momento de definir un mercado que tenga estas características, debe tenerse atención a no fiarse solamente de los datos provistos por instituciones oficiales, como por ejemplo la Dirección General de Impuestos Internos, pues se puede correr el peligro de no identificar correctamente el

mercado, ni los agentes económicos. En este sentido, el no contar con estadísticas oficiales, por parte de estos agentes, puede generar que se les asigne mayor poder de mercado a las empresas formales, dada la mayor concentración identificada. De igual manera, dada la informalidad de las empresas, es difícil poder analizar el efecto de una función en un mercado con alta incidencia de informalidad.

21. En términos de evaluar el impacto de la informalidad en el crecimiento económico, se puede apreciar a partir de diversos enfoques, que el sector informal puede constituirse como una válvula de escape que reste presión en indicadores como el desempleo, además de promover una forma de emprendimiento menos costoso, incentivando la dinámica económica. Por otra parte, la evasión fiscal generalizada se traduce en bajas recaudaciones del Estado y promueven políticas fiscales para aumentar la presión tributaria del sector formal; generando una desigualdad entre los agentes económicos del mercado relevante que puede representar entre 10 y 30% del costo de venta de un producto o servicio.¹³ En consecuencia, en la medida en que se consoliden las actividades informales, pueden promoverse la expansión de actividades de baja productividad, sin una organización contable y que tiendan a generar menores inversiones en investigación y desarrollo y capital humano. Por lo que, el efecto sobre el crecimiento económico no parece ser trivial.

7. Abogacía

22. Debido a que en la actualidad la mayor concentración de la informalidad se encuentra en las medianas y pequeñas empresas del país¹⁴, el Gobierno dominicano a través del Viceministerio de MIPYMES está constantemente lanzando programas en favor de la formalización y simplificación de obstáculos. En este sentido, se destaca el programa “Formalízate”, que tiene como objetivo dar a conocer los beneficios de la formalización con el propósito de facilitar este proceso, cuenta con herramientas de simplificación de trámites a través de la Ventanilla Única de Formalización, la apertura de centros de servicios de consultoría en formalización, la reducción de la tasa administrativa de inscripción en el Registro Mercantil, entre otros.

23. Asimismo, el Gobierno ha elaborado a través de la Dirección de Impuestos Internos, el Programa de Simplificación Tributaria para facilitar la entrada a la formalidad de los agentes económicos, el mismo está en revisión para implementar más cambios que mejoren la experiencia alcanzada. En el caso del anticipo de impuestos reclamado por las empresas como problemático, recientemente el Ministro de Industria, Comercio y

¹³ La transición de la economía informal a la economía formal; Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo 103.ª reunión 2014, OIT, Primera edición 2013, Ginebra.

¹⁴ “Nueve de cada diez empresarios (89.8%) señalaron que funcionan como empresa no registrada de carácter individual (88.8%) o de varios dueños (1%)” Ortiz, Marina; Cabal, Miguel; Mena Risa. “Micro, Pequeñas y Medianas Empresas en la República Dominicana” Fondo para el Financiamiento de la Microempresa, Inc. (FONDOMICRO), 2014. Disponible en: https://pymes.do/static/media/attachments/FONDOMICRO_-2013.pdf.

MIPYMES, estableció que el mismo será eliminado para las pequeñas empresas, con lo cual se espera contribuya a la formalización y simplificación del sistema tributario.¹⁵

24. La estrategia oficial de formalización de la economía ha promovido otras iniciativas de revisión del marco normativo. En este orden, el Consejo Nacional de la Seguridad Social un reglamento que permitirá una vez aprobado el ingreso de microempresas al sistema de la Seguridad Social.

25. Por nuestra parte, a través de las labores de Abogacía, PRO-COMPETENCIA también se hace presente en los esfuerzos de simplificación de trámites en normas que puedan afectar la libre y leal competencia. Nuestra institución está presente en una gran cantidad de comités de creación de normas de calidad en el Instituto Nacional de Calidad (INDOCAL), así como participa y examina activamente reglamentos y leyes en busca de eliminar barreras innecesarias en ellos. De igual forma, hemos realizado estudios para identificar barreras y trámites estatales los cuales puedan ser modificados o eliminados, siendo los mismos publicados y socializados con el país para promover el desarrollo de la competencia.

8. Reflexiones Finales

26. La economía informal cuenta entre sus elementos estructurales el incumplimiento del marco legal, establecido por el Estado para garantizar el ejercicio responsable del derecho fundamental a la libre empresa. Y en el caso de la República Dominicana, la Ley General de Defensa de la Competencia, en reconocimiento de la compatibilidad de la eficiencia económica, la competencia efectiva y la buena fe comercial, califica el incumplimiento normativo como una práctica de competencia desleal.

27. De ahí, que PRO-COMPETENCIA en el ejercicio de sus facultades legales confiera un carácter prioritario a su colaboración en las iniciativas gubernamentales que tienen por objeto el diseño e implementación de herramientas de política pública que podrían promover condiciones idóneas para reducir e idealmente eliminar la economía informal y sus efectos en la libre competencia.

28. La ejecución de nuestras acciones de abogacía de la competencia en el marco de dichos procesos de reestructuración, tienen a procurar que los programas y normativas resultantes sean concebidas tomando en consideración la diversidad de los mercados en que incide el sector informal y los perfiles de dichos agentes económicos. Lo anterior, conscientes de la singular importancia de establecer un criterio de aplicación transversal para la calificación de dichas actividades para fines de poder desplegar gestiones de fiscalización y regulación; complementadas con la implementación de programas de transformación e inclusión en la economía formal que respondan eficazmente a las particularidades de cada segmento de este sector de la economía.

¹⁵ “Gobierno dominicano anuncia fin del anticipo para las pequeñas y medianas empresas”, Periódico El Dinero, 3 de agosto de 2018. Disponible en: (<https://www.eldinero.com.do/64930/gobierno-dominicano-anuncia-fin-del-anticipo-para-las-pequenas-y-medianas-empresas/>).