

**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 la Argentina -

18-19 de septiembre 2018, Buenos Aires, Argentina

Se hace circular el documento adjunto elaborado por Argentina 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.

JT03435156

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

- Contribución de Argentina¹ -

1. Introducción

1. La noción de economía informal suele estar asociada a actividades económicas que no resultan compatibles con la legislación aplicable y que, por sus propias características, se encuentran fuera del radio de alcance de la regulación.
2. Sin embargo, y aun cuando se trata de un concepto multidimensional que hasta el momento no ha logrado ser definido de manera unívoca y unánime por la doctrina especializada, sí se ha arribado a un acuerdo sobre su impacto en el crecimiento económico y en el desarrollo social de los países, principalmente en los países en vías de desarrollo, donde el peso de la economía informal es mayor.

2. La economía informal en la Argentina

3. El aspecto fundamental de las actividades que forman parte de la economía informal es que se llevan a cabo por fuera de las estructuras formales y los marcos normativos creados para regular su funcionamiento. Asimismo, la informalidad también puede devenir de un incumplimiento de lo dispuesto en estas estructuras.
4. En líneas generales, es posible agrupar la informalidad en tres categorías.²
 - Actividades económicas legales no declaradas, las cuales se relacionan con actividades que son reguladas por la ley pero que los agentes se niegan a cumplir, como por ejemplo, empresas que operan en el mercado pero no se encuentran inscriptas en la Administración general de Ingresos Públicos (AFIP), o bien aquellas que optan por la subdeclaración de empleados y consecuente evasión del pago de cargas sociales (empleo informal).
 - Actividades económicas ilegales per-se entre las que se encuentran aquellas actividades relacionadas con la falsificación de mercaderías y con la comercialización de mercaderías ilegales (dentro de las cuales se incluye la venta de productos con marcas registradas falsificadas o fraudulentamente imitadas) u obtenidas por vías ilegales, las que en muchas oportunidades pueden “competir” con aquellas que se encuentran dentro del mercado formal.³

¹ Esta contribución fue preparada por Martina Barragán y Martín Gerschenfeld, bajo la supervisión de Lucía Quesada y Federico Volujewicz, con comentarios de Esteban Greco y Marina Bidart.

² Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). *La Economía Oculta en la Argentina*. Buenos Aires, Talleres Gráficos Leograf, 2000.

³ En Argentina la falsificación y uso indebido de marcas y designaciones está regulado por el artículo 31 de la Ley 22.362 de Marcas y Patentes que establece las sanciones aplicables.

- Actividades económicas domésticas, que consisten en actividades legales realizadas en el ámbito doméstico a una escala tal que en la práctica que no son alcanzadas por el sistema de control regulatorio, como por ejemplo, la producción de bienes y servicios caseros.
5. Otro aspecto característico de la informalidad se relaciona con la escala en la que este tipo de actividades se desarrolla. En general, una de las características particulares que hace que una determinada actividad resulte informal es que quienes se dedican a las actividades informales no manejan grandes volúmenes de producción o recursos.
6. En algunos casos, la línea divisoria entre la economía formal y la informal no se encuentra tan clara. En ocasiones, muchas firmas cuya actividad principal es desarrollada dentro del marco de la economía formal, obtienen parte de sus recursos o bien ejercen actividades secundarias en un mercado informal distinto.
7. Tal es el caso de empresas que producen sus productos dentro de las formalidades exigidas por el marco normativo correspondiente a la actividad, pero comercializan parte de su producción al margen de la normativa fiscal; o bien de empresas que mantienen como propia cierta actividad asociada a su cadena de producción y tercerizan otras que se realiza en el ámbito informal.

2.1. Importancia de la medición de la economía informal

8. Como se ha dicho, actualmente no hay unanimidad en cuanto a la definición del concepto de economía informal, ni tampoco acuerdo sobre el modo en el que debe ser medida. No obstante, no caben dudas de la relación directa que la economía informal tiene con los niveles de evasión impositiva que prevalecen en una economía. Asimismo, el desarrollo de este tipo de economías también se vincula con menores niveles de productividad, peores condiciones laborales, mayores índices de corrupción, etc.⁴
9. Numerosos estudios han demostrado que el tamaño de la economía informal en los países en desarrollo suele alcanzar en algunos casos hasta el 50 % del PBI.⁵ En el caso de la Argentina, las estimaciones ubican a la economía informal en un promedio de 24,14 % del PBI en el período 1991-2015 y un 24,99 % del PBI en 2015.⁶ Por otra parte, el promedio estimado de la tasa de empleo informal en el período 1992-2017 fue de 36,99 %.⁷

⁴ M. Bakhoun, “The informal economy and its interference with competition law and policy”, in Gal, M. S., M. Bakhoun, J. Drexler, E. M. Fox y D. J. Gerber (eds.), *The economic Characteristics of Developing Jurisdictions. Their implications for Competition Law*, Edward Edgar Publishing, 2015.

⁵ Medina, L. y F. Schneider, “Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?”, *IMF Working Paper* No. WP/18/17, 2018.

⁶ Medina, L. y F. Schneider, “Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?”, *IMF Working Paper* No. WP/18/17, 2018, Tables 18 and A.1.

⁷ Fuente: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS-UNLP) <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/>. Estos valores surgen de distintas encuestas estadísticas, las cuales fueron modificadas a lo largo del tiempo.

3. Medidas recientemente adoptadas para combatir la informalidad

10. En los últimos años en la Argentina se ha introducido un conjunto de modificaciones regulatorias dirigidas a generar los incentivos adecuados para lograr que para las empresas resulte más atractivo formar parte del sistema formal que mantenerse fuera de él.

11. En este sentido, una de las principales modificaciones fue la sanción de la Ley N° 27.349 en marzo de 2017, la cual crea un nuevo tipo societario simplificado, la Sociedad por Acciones Simplificada o SAS y, además, instaura un nuevo esquema de apoyo al capital emprendedor, lo que genera una fuerte disminución de los costos de hacer negocios en el país.

12. La Ley N° 27.264 promulgada en agosto de 2016, instituye el Programa de Recuperación Productiva creado en el año 2002 y otorga ciertos beneficios para el fortalecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, que abarcan desde un tratamiento impositivo especial hasta el lanzamiento de un sistema de créditos subsidiados, la simplificación de los requisitos de acceso al crédito, al igual que un gran número de políticas impulsadas en este sentido tales como la creación de una línea de crédito destinada a fomentar la maquinaria agrícola del país, la introducción de ciertas modificaciones a la ley de Obligaciones Negociables para facilitar su emisión por parte de las Pymes, entre otras. Todas estas cuestiones constituyen un claro avance en pos del tratamiento diferencial a este tipo de empresas, que son las que en mayor medida se vuelcan al sistema informal.

13. Dos medidas adicionales recientemente impulsadas son la obligación de aceptar pagos con tarjeta de débito y la obligación de emitir facturas electrónicas. La primera de ellas entró en vigencia el 31 de marzo de 2018 luego de la sanción de la Ley N° 27.253, que establece que los contribuyentes que realicen en forma habitual la venta de cosas muebles para consumo final, presten servicios de consumo masivo, realicen obras o efectúen locaciones de cosas muebles, deberán aceptar como medios de pago las transferencias de pago instrumentadas mediante tarjetas de débito, tarjetas prepagas no bancarias u otros medios de pago electrónico. La norma también estableció el reintegro del 15 % del IVA por compras pequeñas.⁸ Esta norma busca fomentar la inclusión financiera, reducir los costos intrínsecos del sistema de pagos, formalizar la economía y promover mecanismos para la prevención del lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

14. Adicionalmente, la AFIP dictó la RG N° 4290/2018 y la RG N° 4291/2018, que regulan la emisión e impresión de comprobantes electrónicos de facturación y establecen plazos para la implementación progresiva de la obligatoriedad de emitirlos.⁹ Los objetivos de la medida son simplificar y agilizar el proceso de facturación y reducir los costos asociados (papel, archivo, controladores, etc.).

15. Por último, el dictado por parte de la AFIP de la Reglamentación de la Ley N° 27.260 de Sinceramiento Fiscal y el dictado de la norma que obliga a los monotributistas a pagar sus obligaciones tributarias mediante tarjeta de débito, crédito, débito automático o

⁸ En comercios minoristas de hasta ARS 2000.

⁹ El emisor deberá entregar el comprobante impreso, excepto cuando el receptor acepte recibirlo electrónicamente.

transferencia bancaria,¹⁰ constituyen claros incentivos dirigidos hacia la disminución de los niveles de informalidad.

3.1. La economía informal y la defensa de la competencia en la Argentina

16. En la Argentina, la cuestión de la evaluación de la informalidad en el mercado ha sido planteada por las partes notificantes en un importante número de expedientes de concentraciones económicas. En esos casos, las partes han argumentado que para efectuar una correcta evaluación del mercado relevante, resultaba necesario tener en cuenta el impacto del sector informal.

17. Sin embargo, hasta el momento, la jurisprudencia de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (en adelante CNDC) no ha incorporado al sector informal como parte del análisis sustantivo de los casos, tanto en la evaluación de operaciones de concentración económica, como en las investigaciones de potenciales conductas anticompetitivas. Si bien puede haber habido referencias a la existencia de oferentes “informales”, con los consecuentes efectos de incremento en la elasticidad de la demanda,¹¹ la informalidad no ha sido un factor determinante en las decisiones sobre casos de aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia.

18. En este sentido, en una operación que involucraba la compra por parte de Adidas-Salomon AG del 100 % de las acciones de Reebok Internacional LTD, la CNDC sostuvo que los productos ilegales no pertenecían al mismo mercado relevante que las empresas involucradas en la operación, dado que existe una diferenciación de producto dada por la tecnología propia de cada uno de ellos, que se manifiesta a través de los precios de los productos.¹² En el mismo sentido se resolvió la cuestión de la informalidad en el caso que involucró la adquisición del 100 % de las acciones de la firma Vulcabras Azaleia Argentina S.A. por parte de Dass Nordeste Calçados E V E Artigos Esportivos S.A.¹³

19. Por otro lado, en el marco de la evaluación de la adquisición del 69,23 % de las acciones ordinarias clase B de la firma Correo Argentino S.A. por parte de International Mail Corporation, la CNDC efectuó una evaluación del mercado informal. En este caso la CNDC tomó información posiblemente sobrestimada respecto de la participación de los competidores informales aportada por las partes y concluyó que la inclusión del sector

¹⁰ El monotributo es un sistema de régimen simplificado que concentra en un único tributo el componente previsional y el impositivo. A efectos de poder adherir a este régimen simplificado se deben cumplir ciertos valores de parámetros determinados como facturación anual, superficie de locales, energía eléctrica consumida y monto de alquileres.

¹¹ O, en forma equivalente, la existencia de demandantes informales, con el consecuente aumento de la elasticidad de la oferta.

¹² Dictamen CNDC N° 542, Resolución N° 57/2006 de la Secretaría de Coordinación Técnica en el expediente caratulado “ADIDAS-SALOMON AG, RUBY MERGER CORPORATION Y REEBOK INTERNATIONAL LTD S/ NOTIFICACION ART. 8 LEY 25.156 (Conc. N° 542)”.

¹³ Dictamen IF-2018-28708426-APN-CNDC#MP, Resolución SC: RESOL-2018-461-APN-SECC#MP en el expediente caratulado “DASS NORDESTE CALÇADOS E V E ARTIGOS ESPORTIVOS S.A., VULCABRAS AZALEIA S.A. S/ NOTIFICACIÓN ART. 8° LEY 25.156 (Conc. 1289)”

informal no cambiaba el hecho de que la concentración de mercado resultante de la operación generaba preocupación y recomendó bloquear la concentración.¹⁴

20. Por último, recientemente la CNDC también se pronunció sobre el impacto y el nivel de desarrollo que la economía informal tiene sobre algunos mercados en particular y sobre el mercado en general en el trámite de ciertas investigaciones de mercado.

21. Tal fue el caso, por ejemplo, del mercado de yerba mate, que presentaba altos grados de informalidad entre los productores primarios.¹⁵ Ello, entre otros efectos, ocasionaba severos incumplimientos de los plazos y precios exigidos por la normativa regulatoria del sector.

22. Por otro lado, en el caso del mercado de carne vacuna, también se concluyó que el alto grado de informalidad que existe en las distintas etapas de la cadena productiva cárnica y en el sector de venta minorista, genera una asimetría tal entre oferentes que puede provocar una grave distorsión en la competencia.¹⁶

4. Conclusiones

23. El sector informal involucra una porción relevante de la economía argentina. Sin embargo, no ha habido casos analizados hasta el momento por la CNDC en los cuales este ha sido un factor importante en la decisión final. Si bien en algunos casos se ha hecho mención de oferentes informales, la informalidad no ha sido un factor determinante en los casos analizados por la CNDC. En algunos casos, la CNDC consideró que los oferentes informales no formaban parte del mismo mercado que los oferentes formales, mientras que, en otros casos, estimó que el peso de la economía informal no era suficientemente grande como para tener un impacto en la decisión.

24. Si bien en los últimos años se han implementado diferentes medidas que buscan reducir la informalidad, el desafío de promover y aplicar la Ley de Defensa de la Competencia en presencia del sector informal continúa.

¹⁴ Dictamen CNDC N° 226, Resolución N° 226/2001 de la Secretaría de Defensa de la Competencia y el Consumidor en el expediente N° 064-010116/2000 (C.C. 170)".

¹⁵ CNDC, "Análisis de las condiciones de competencia en el sector yerbatero argentino", *Informe de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia*, 2017.

¹⁶ CNDC, "Mercado argentino de la carne vacuna" *Resumen de la Dirección Nacional de Promoción de la Competencia*, 2016. Sobre la base del estudio realizado por el Dr. Guillermo Sabbioni.