



African Centre for Cities, University of
Cape Town, Private Bag X3, 7701 ,
South Africa
Tel: (021) 650 2057 / (082) 8023123
E-mail: caroline.skinner@uct.ac.za

Director General
Departamento de Comercio e Industria
Private Bag X 84
Pretoria 0001

Atención: Sra. Baneka Dalasile

Mat.: Proyecto de Ley Licencias de Negocios 2013 - respuesta preliminar de WIEGO

Mujeres en el Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) es una red de investigación de políticas internacional con una larga trayectoria de trabajo en Sudáfrica. Un enfoque clave del trabajo de WIEGO es monitorear las prácticas legislativas y su impacto en los medios de vida a nivel internacional. Nuestra evaluación del proyecto de ley de concesión de licencia de negocios, es que está lejos de un buen precedente de la práctica a nivel mundial sobre licencias de pequeñas empresas. En esta respuesta preliminar al proyecto de ley esbozamos una serie de preocupaciones claves. Le invitamos a una mayor implicación con su Departamento sobre este tema.

1. Resumen del Proyecto de Ley

El proyecto de ley especifica que cualquier persona involucrada en actividades de negocios – no importa cuán pequeña – estará obligado a tener una licencia. Tendrán que presentar una solicitud de licencia a la autoridad otorgante y pagar una cuota de una cantidad no especificada. (Si el solicitante es extranjero, él/ella deberá tener un permiso de negocio válido.) Si se concede la licencia, será válida por un período de cinco años. La oficina de licencias será la autoridad local. El Artículo 17 (revocación, suspensión de la licencia), 18 (revocación automática de la licencia), 19 (prácticas pretendidas), 22 (modificación de la licencia por la autoridad otorgante a su propia discreción) da a las autoridades de concesión de licencia poderes discrecionales para modificar, suspender y revocar una licencia. Miembros del Servicio de la Policía de Sudáfrica, oficiales de tráfico y oficiales de la paz, entre otros, se les dará poder para vigilar y hacer cumplir la ley. Ellos están facultados para realizar inspecciones, interrogar a cualquier persona, eliminar cualquier mercancía en los locales y confiscarlas, y clausurar cualquier local a espera de una mayor investigación. Los que se encuentren en violación de la Ley, una vez que sea declarado culpable, será responsable de una multa (de una cantidad no especificada) o encarcelamiento por un período de hasta diez años¹. Se trata de un nuevo instrumento legislativo que reemplaza a la Ley de empresas de 1991.

¹ La Ley de hecho señala “por un periodo no superior a diez (10), o ambos...” así que no especifica el período. Zodwa Ntuli, Director General Adjunto de DTI, declaró que el período es de 10 años (moneyWeb, marzo 25 de 2013).

2. Preocupaciones claves con el Proyecto de Ley que actualmente está formulado

El propósito central del proyecto de ley contradice el contenido. Es difícil evaluar exactamente lo que el Estado pretende ganar de esto. El preámbulo del Proyecto de Ley establece que va a "proporcionar un marco adecuado y simple de procedimientos para la aplicación de licencias comerciales, estableciendo estándares y normas nacionales". Las declaraciones del Ministro sobre el Proyecto de Ley, son de carácter informativo. "Davies subrayó que el proyecto de ley es puesto en marcha para tratar con comerciantes ilegales y prácticas semi -ilegales que se llevan a cabo en Sudáfrica" (The Citizen, 21 de marzo de 2013). Mencionó las importaciones ilegales, productos de baja calidad, productos falsificados, drogas y comercio ilegal de licor. Estos temas se tratan en realidad a través de otras leyes como la Ley de 1964 de Aduanas e Impuestos Especiales, Ley de 1972 de Productos Alimenticios, Cosméticos y Desinfectantes, Ley de 1997 de Productos Falsificados, Ley de 1992 de Drogas y Narcotráfico y una serie de leyes a nivel provincial para regular (a través de la emisión de licencias) puntos de venta de licor informal o tabernas. Como se indica más adelante en esta presentación muchos en la economía informal acogerían una estructura simple y propicia para el registro/licencia. Sin embargo, para lograr esto, tendrían que hacerse cambios importantes al Proyecto de Ley vigente.

El efecto del Proyecto de Ley es criminalizar a los que trabajan en la economía informal. Irónicamente, a diferencia de su predecesor - ²Ley de empresas de 1991, este proyecto de ley está desprovisto de cualquier contenido de desarrollo. La nueva ley es en gran medida punitiva y dará lugar a criminalizar en gran escala las actividades actuales de subsistencia. Los operadores informales – especialmente los que operan en el espacio público – en todo el país están constantemente acosados por las autoridades locales. En una reciente serie de entrevistas a los vendedores ambulantes de Durban, por ejemplo, el acoso policial fue identificado como uno de los dos principales factores que obstaculizan el trabajo de comerciantes. La confiscación de bienes está muy extendida y a menudo tiene consecuencias devastadoras de los medios de vida. El proyecto de ley otorga amplias facultades discrecionales tanto a la autoridad otorgante como a los inspectores y es probable que intensifiquen esta tendencia. El proyecto de ley propone que no haya límites máximos en las multas a pagar. Si la declaración del Director General Adjunto del Departamento de Comercio e Industria es correcta, alguien declarado culpable de infringir la ley podría ser encarcelado por hasta diez años. Aquellos que crean su propio empleo no deberían ser tratados como criminales, incluso si están sin licencia. Se trata de un asunto administrativo y no penal, y las violaciones deben ser tratadas como corresponde.

Otro efecto del proyecto de ley será alimentar la xenofobia. Los inmigrantes extranjeros juegan un papel importante en la economía informal de Sudáfrica – por ejemplo a menudo se emplean sudafricanos y distribuyen alimentos asequibles a los consumidores más pobres. El Proyecto de Ley establece que sólo a los extranjeros que tienen un permiso de negocio se les otorgará licencias. Los permisos de negocios tienen que ser solicitados en el país de origen y se conceden solamente si la persona puede garantizar que tienen R2.5 millones para invertir en Sudáfrica. Muy pocos de ellos calificarían y si es que algunos de los extranjeros actualmente operan en la economía informal sudafricana. El proyecto de ley también sugiere que organizaciones de base comunitarias, organizaciones no gubernamentales y otros tendrán la tarea de trabajar con las autoridades de concesión para vigilar esto.

² Artículo 6 de la Ley de 1991, por ejemplo, describe en detalle cómo el comercio ambulantes se puede regular

Como señaló el especialista en migración en esta cláusula en el proyecto de ley "esto suena sospechoso, como un intento de lograr que los sudafricanos estén a bordo para ayudar a la policía a identificar y erradicar a los comerciantes extranjeros". Él pasa a decir "como lo ilustran los trágicos acontecimientos de mayo de 2008 (refiriéndose a los ataques xenófobos), hay elementos en muchas comunidades que no necesitan ningún estímulo para reportar a sus vecinos de otros países africanos". (Business Day , 15 de abril de 2013).

Hay grandes preocupaciones sobre los aspectos prácticos de la aplicación de esta propuesta de legislación. En el último trimestre de 2012 Estadísticas de SA registraron 2.205.000 de personas que trabajan en el sector informal³. La mayoría de estas personas no están actualmente inscritas. Las modalidades prácticas de implementar un proceso total de licencias en las autoridades locales ya sobrecargados es preocupante. Además, el proyecto establece múltiples limitaciones sobre las licencias para imponer altos costos administrativos de la autoridad otorgante. Cumplimiento será costoso. Además, el poder discrecional concedido es tan amplio que sin duda, generará una enorme carga de casos a los tribunales.

El proceso de consulta ha sido muy limitado. Se trata de un nuevo proyecto de ley no una enmienda a la Ley de empresas de 1991 y así, una novedad significativa. No está claro cuál es el proceso que antecede el desarrollo de esta nueva legislación. La unidad responsable dentro del Departamento de Comercio e Industria en desarrollar un Marco Nacional de Desarrollo de Negocio Informal sólo tuvo conocimiento del proyecto de ley una vez que se publicó para los comentarios del público. Asimismo las autoridades locales - que serán el organismo de ejecución de este proyecto de ley – también no están conscientes de ello. El proceso de obtener la opinión del público es muy limitado. El Gabinete ha establecido un margen estrecho de tiempo – 30 días. No hay audiencias del Comité de la Cartera, ni están programadas audiencias provinciales. Finalmente se debería discutir un proyecto de ley con graves consecuencias para la economía en el Desarrollo Económico Nacional y el Consejo del Trabajo (NEDLAC).

Investigación sobre la economía informal sugiere que muchos de los operadores informales, particularmente los vendedores ambulantes, darían la bienvenida al reconocimiento que la licencia o registro depararía. Sin embargo tiene que haber un equilibrio entre los incentivos para registrarse (y esto podría ofrecer protección) y la sanción. En el proyecto de ley no se hace mención de los beneficios que podrían derivarse al obtener la licencia, con el énfasis siendo casi completamente en las sanciones. La ley brasileña de 2008 (única) de Micro Empresario Individual (MEI), es un ejemplo de un enfoque que anima a los empresarios informales a llegar "dentro del sistema". El registro es gratuito (no se requieren documentos), exime al empresario de impuestos federales y establece el impuesto municipal a una tasa nominal. Al registrarse al solicitante se le emite inmediatamente con un número de Comercio (CNPJ) y se registra en la Cámara de Comercio. Entre las ventajas de tener un número de CNPJ es que facilita la apertura de una cuenta bancaria, las solicitudes de préstamo y emisión de la factura. El registro permite el acceso a la seguridad social del Estado, tales como la licencia de maternidad, beneficios de licencia por enfermedad y jubilación. Si contratan a un empleado la ley exige que paguen el salario mínimo, por lo tanto protege a los empleados.

³Stats SA, define el sector informal de la siguiente manera "El sector informal tiene los siguientes dos componentes: i) Empleados que trabajan en establecimientos que emplean a menos de cinco empleados quienes no deducen impuestos de sus salarios/sueldos, y ii) los empleadores, propios trabajadores independientes y personas que ayuden sin pagar en su negocio familiar, que no están registrados, ya sea por impuestos sobre la renta o impuestos al valor agregado" (Stats SA, 2013: xxi)

3. Determinados elementos del proyecto de ley que garantiza el cambio (observaciones preliminares):

3.1 Dirigido a los extranjeros:

Para evitar la discriminación y en reconocimiento del papel que juegan los extranjeros en la economía informal de Sudáfrica, los extranjeros no deberían presentar documentación adicional. Artículo 6 (1) de la página 10 y Artículo 24 (a) en la página 15 por lo que debe ser eliminado.

3.2. Simple y accesible procesos de concesión de licencias:

Como bien señala el proyecto de ley impone altos costos administrativos en la oficina de licencias, mediante el estableciendo de múltiples limitaciones de licencias - por lo que ese cumplimiento será costoso. En cambio, las disposiciones del proyecto de ley deberían hacer la concesión de licencias de negocios a cualquier escala (por pequeño que sea) lo más simple y accesible que sea posible para la mayor parte de la población, y deben hacer que las condiciones para la concesión de licencias sean con el menor costo posible. Para ello:

Solicitud de licencia

- Página 10, artículo 6(1): Los requisitos para la presentación de una solicitud no deben asumir la habilidad de leer y escribir, llenar formularios complejos, hablar un idioma determinado o asumir un compromiso oneroso de tiempo y otros recursos. En particular:
 - Para implementar (1)(a) la oficina gubernamental competente deberían ofrecer servicios de telefonía móvil para llegar a la población de empresas del sector que no tenga los recursos para hacer una aparición en la oficina central.
 - (1)(b) La manera descrita y el formulario deben ser accesibles y alcanzables para todos los segmentos de la población
 - (1) (d) La prescrita tasa de inscripción debe ser nominal y accesible para todos los segmentos de la población.

La oficina de licencias debe emitir un recibo con la fecha de aplicación y este recibo debe servir como una licencia temporal hasta que la solicitud es aprobada o negada.

3.3 Reducción de facultades discrecionales:

Revocación, suspensión de una licencia

Página 12, artículo 17: Esta sección debe eliminarse del proyecto de ley que otorga facultad discrecional ilimitada a la oficina de licencias de revocar arbitrariamente licencias.

La revocación automática de una licencia

Página 13, artículo 18: Esta sección debe imponer la carga de prueba en la oficina de licencias, no a la persona de negocios – para que quede "la autoridad otorgante no podrá, sin la documentación completa y certificada, revocar una licencia u ordenar a cualquier persona no continuar el comercio." Como está

escrito en esta sección también establece la posibilidad ilimitada de empleo agobiante, el abuso de autoridad.

Prácticas pretendidas

Página 13, artículo 19: Esta sección será innecesaria si los requisitos para licencias se hacen simples y accesibles a todos los solicitantes, sin importar los medios.

Transferencia de licencia

Página 14, artículo 21: Esta sección también será innecesaria si los requisitos para la concesión de licencias pasa a ser simple y accesible a todos los solicitantes, sin importar los medios. También reducirá los costos administrativos de la autoridad.

Modificación de la licencia por la oficina de licencias a su propia discreción

Página 14, artículo 22: Nuevamente esta sección otorga ilimitado poder discrecional a la autoridad otorgante y crea las condiciones para el abuso de autoridad, así como la imposición de costos administrativos de la autoridad y el licenciatario.

Licencias de negocio no deben modificarse una vez que hayan sido emitidos y condiciones no deberían adjuntarse a la licencia, salvo el requisito de vender mercancías legales o prestar servicios legales. El lugar de trabajo debe ser regulado a través de un foro de negociación legal a nivel municipal y no debe limitarse a través del mecanismo de licencias.

Penas privativas y prohibiciones

Página 15, artículos 24 y 25: Estas secciones deberían escribirse para fomentar medios de subsistencia existentes en la medida posible, con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de empleo.

3.4 Las sanciones por incumplimiento:

Cierre de los establecimientos autorizados

La investigación muestra que la confiscación de bienes tiene efectos devastadores de la subsistencia – demorando las actividades de negocio por muchos meses y en algunos casos los destruye por completo

Página 16, artículo 26: Esta sección otorga ilimitado poder discrecional a la oficina de licencias y establece las condiciones para el abuso de autoridad, así como los costos administrativos imponentes en la autoridad, el titular de la licencia y el sistema judicial – como las posibilidades de abuso de autoridad en esta disposición es tan amplia que su uso sin duda, generará un enorme número de casos en los tribunales. Esta sección debe eliminarse.

Sanciones

Mientras que la Ley de negocios de 1991 (Artículo 5), establece que aquellos que contravengan las disposiciones de la Ley, será responsables de pagar "una multa no superior a R1000 o encarcelamiento por un período no superior a tres meses" la presente Ley no impone tales límites. Los que contravengan las disposiciones de la Ley deben ser obligados a pagar una multa y debe establecerse un límite máximo a un ritmo que lleve la cuenta de los ingresos mensuales de las personas involucradas en ese segmento de la economía informal. La cantidad debe actuar como elemento de disuasión, pero tampoco destruir el negocio de que se trate. (Similar a la legislación de competencia).

Como se mencionó anteriormente las sanciones para los culpables de actividades delictivas, por ejemplo vender productos falsificados o de mala calidad (como cigarrillos ilegales o alimentos) o medicamentos están cubiertos por la legislación vigente.

3.5 Participación de quienes trabajan informalmente

Solución de controversias

Página 17, artículo 29: Los comerciantes y vendedores ambulantes deben estar representados en la autoridad de resolución de controversias y deben tomar parte en el establecimiento de sus normas y procedimientos.

3.6 Omisiones

En todo proceso de licencia o registro, por consideración deberían darse incentivos para registrarse; por ejemplo acceso a beneficios de seguro social.

4. Próximos pasos

Esta es una novedad importante que repercutirá en un componente esencial de la fuerza laboral de Sudáfrica. El proyecto de ley actual, debe ser fundamentalmente reacondicionado. En primera instancia por lo menos el período de consulta pública debe ser extendido, y organizar audiencias provinciales y audiencias parlamentarias de portafolio El Departamento entonces necesita reconsiderar su enfoque.

Caroline Skinner y Sally Roever⁴

En nombre de la red de políticas de investigación internacional – Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando o WIEGO. (www.wiego.org).

Abril 18 de 2013.

⁴ Caroline Skinner, se basa en el Centro de África de Ciudades de la Universidad de Ciudad del Cabo. Ella es Directora del Programa de Políticas Urbanas de WIEGO y puede ser contactada en caroline.skinner@uct.ac.za o al número telefónico 021 6502057. La Dra. Sally Roever es especialista en el sector del comercio ambulante de WIEGO. Ella reside actualmente en Washington DC., y puede ser contactada en la siguiente dirección electrónica sally.roever@wiego.org