

Eje: Desarrollo productivo y empleo

Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad

Pablo Lavado y Gustavo Yamada

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)



Aliados estratégicos



Auspiciadores



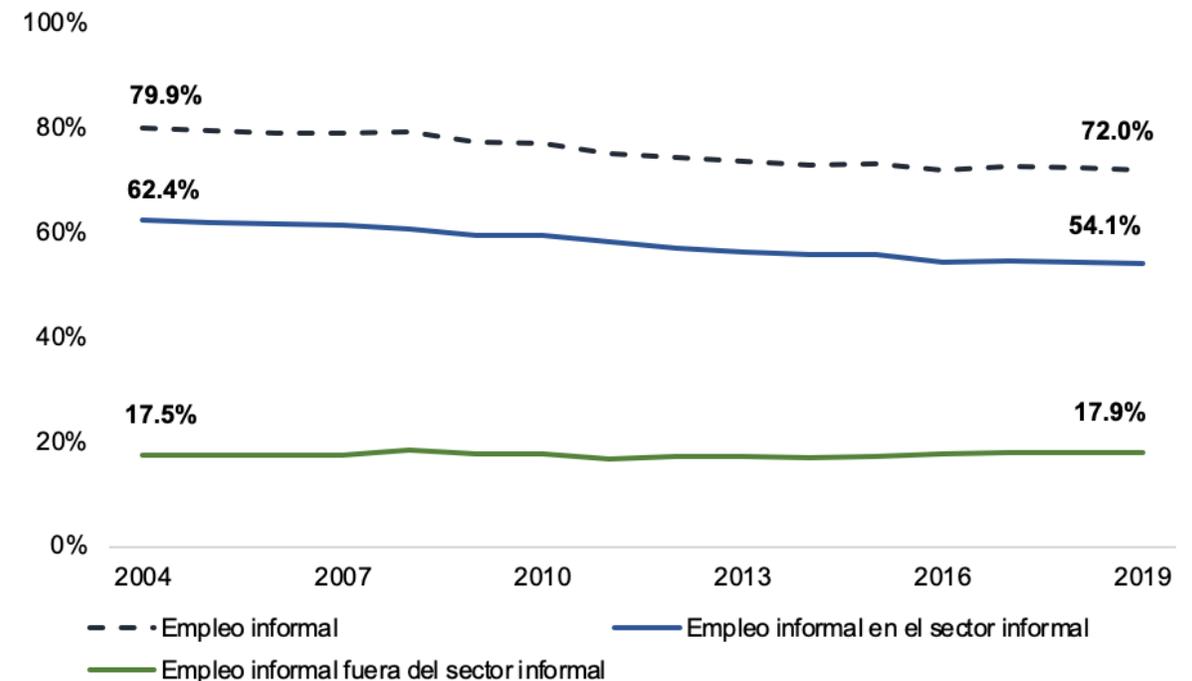
Diagnóstico de la situación actual

La informalidad laboral constituye uno de los problemas estructurales que enfrenta nuestro país y que la pandemia de la COVID-19 ha contribuido a agudizar.

La informalidad no es sólo un reflejo del subdesarrollo, sino que también es la fuente de un mayor retraso económico pues implica una asignación sub-óptima de los factores productivos y pérdidas de productividad (Lewis, 2004; Levy, 2008; Loayza, 2016a; Céspedes, 2020).

A pesar del éxito macroeconómico durante el periodo 2004-2013, los niveles de informalidad laboral no han presentado un cambio significativo.

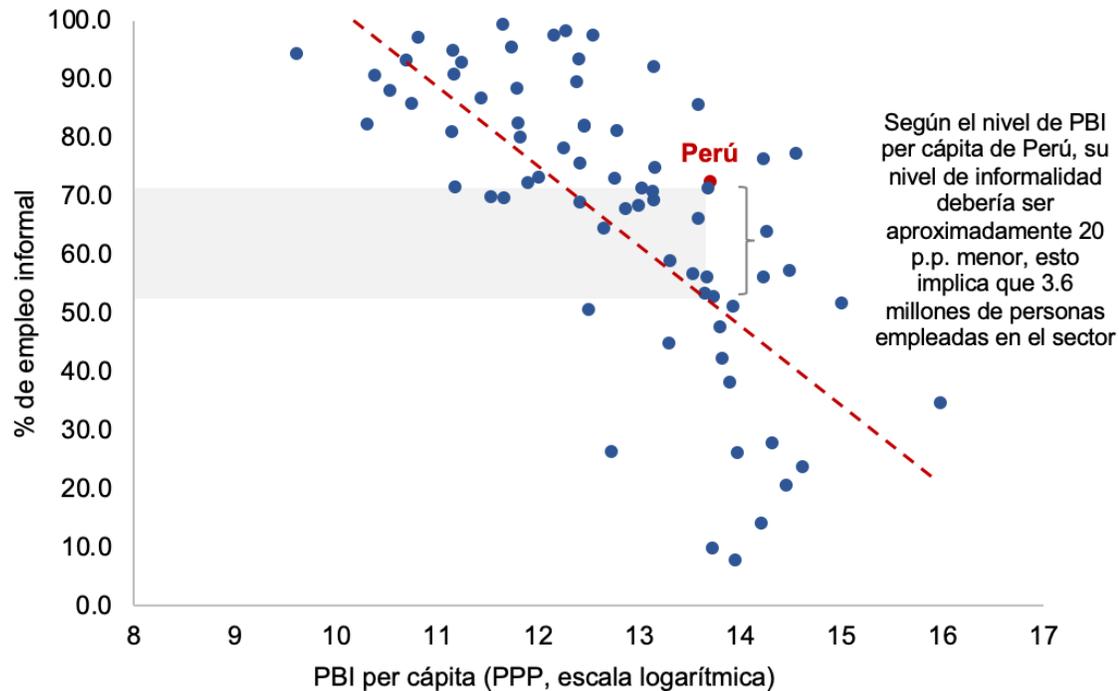
Evolución del empleo informal (2007-2019)



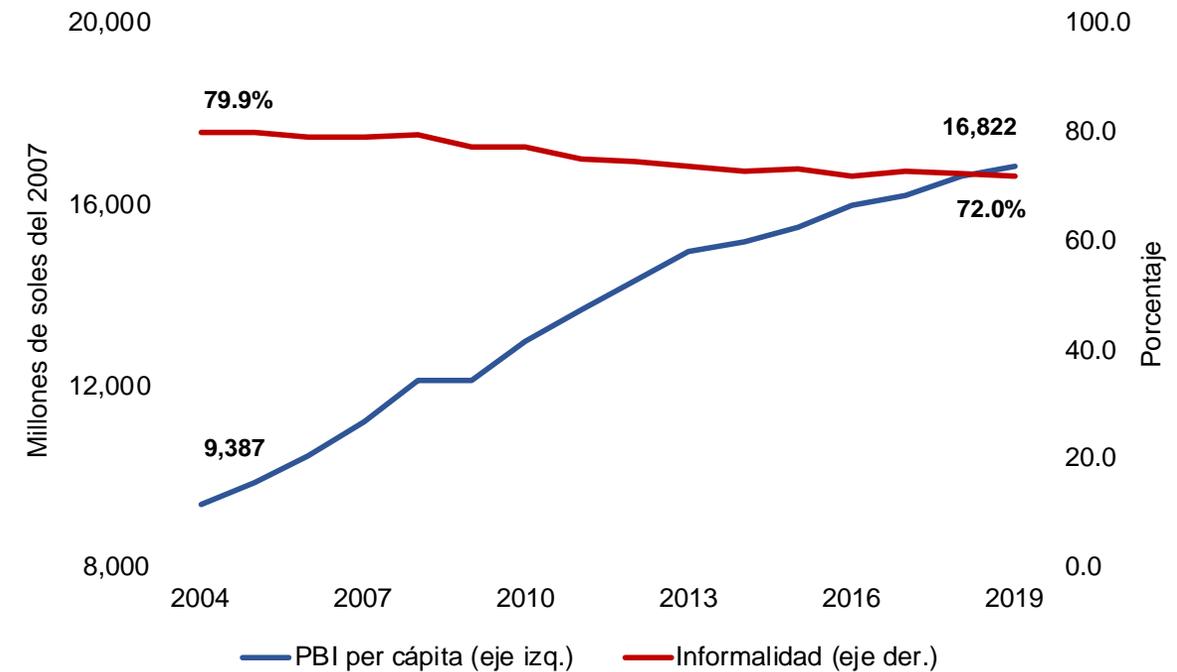
Fuente: Banco Mundial y Encuesta Nacional de Hogares
Elaboración propia

Diagnóstico de la situación actual

Correlación entre PBI per cápita y la informalidad laboral en el mundo (2018)



Evolución de la informalidad laboral y el PBI per cápita en el Perú (2004-2019)



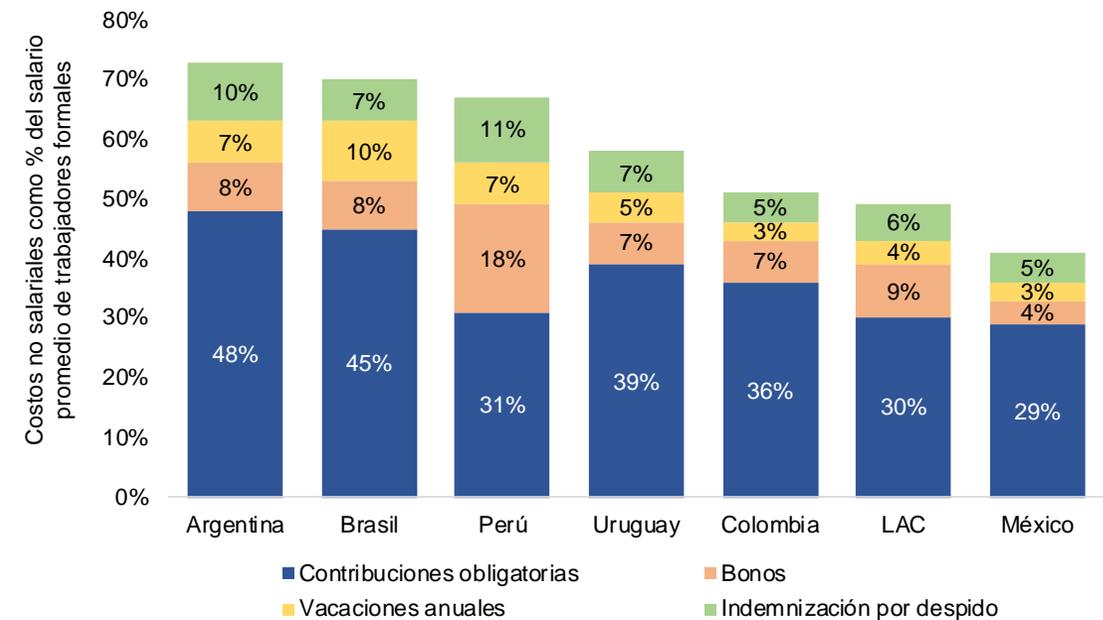
Fuente: Banco Mundial y Encuesta Nacional de Hogares
Elaboración propia

Diagnóstico de la situación actual

Son tres las principales razones que explican el elevado nivel de informalidad: (i) elevados costos laborales y no laborales, (ii) sistema tributario complejo, y (iii) excesiva y poco eficaz regulación laboral (Loayza, 2018).

En primer lugar, el Perú es uno de los países con los costos laborales no salariales más altos en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Según Alaimo et al. (2017) estos costos representan el 67.0% del salario promedio de los trabajadores formales, superior al promedio de los países de LAC (49.0%), destacando el rubro de indemnización por despido (11.0% en Perú, superior a LAC, 6.0%).

Costos laborales no salariales en diversos países de LAC

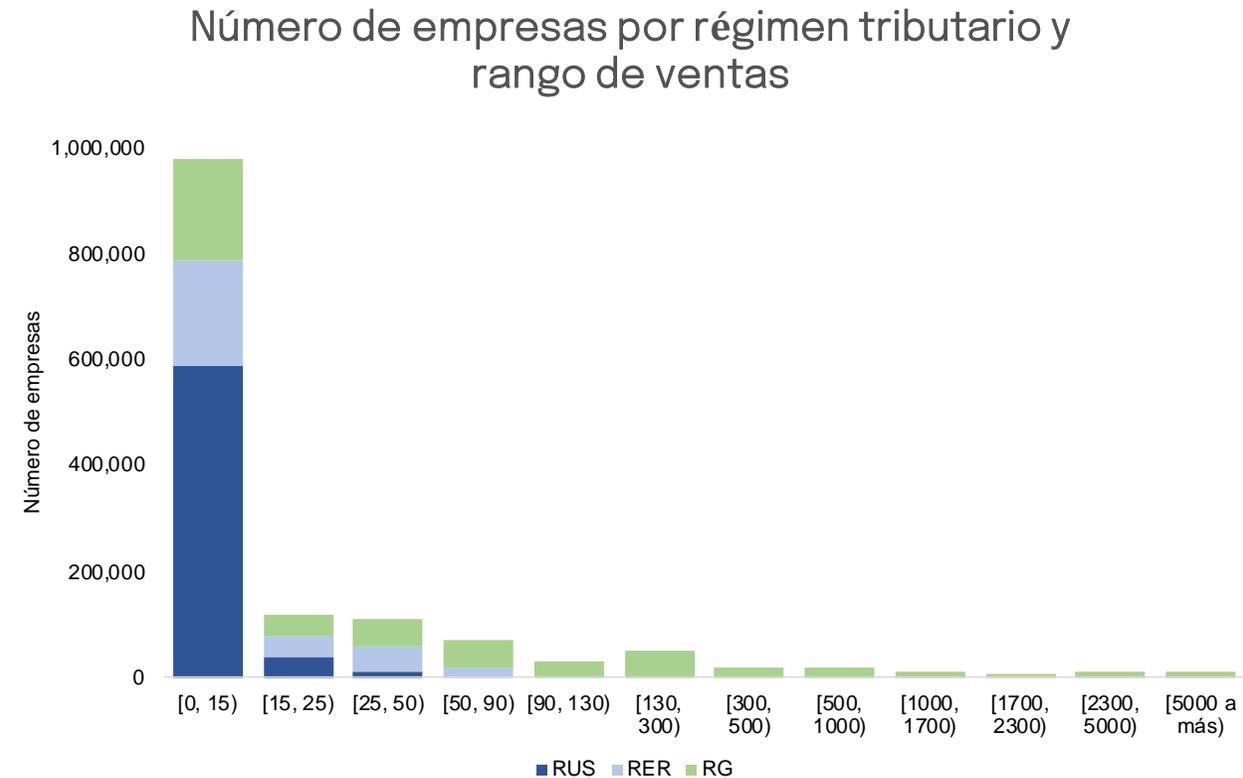


Fuente: Alaimo et al. (2017)
Elaboración propia

Diagnóstico de la situación actual

Como segundo punto, el sistema tributario es complejo, lo que se evidencia en la coexistencia de cuatro regímenes tributarios (NRUS, RER, RMT, RG). Estos regímenes presentan diferentes tasas impositivas y diferentes niveles de exigencia en cuanto a su administración.

La concentración empresarial está presente en los niveles más bajos de ingresos. Así, en 2017, el 69.3% de las empresas adscritas a algún régimen tributario tenían ingresos anuales menores a 15 UIT. Esto evidencia la atomización incentivada por los regímenes simplificados.



Fuente: SUNAT - Registro Único del Proveedor (2017)
Elaboración propia

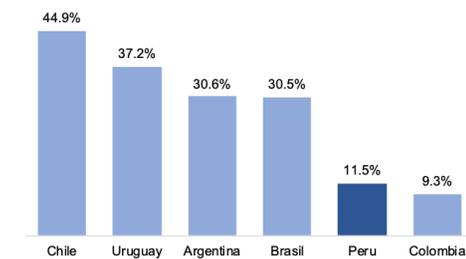
Diagnóstico de la situación actual

Finalmente, como tercer punto está la regulación y administración de las relaciones laborales formales. El Perú cuenta con una extensa normativa para manejar las relaciones laborales, los riesgos en el trabajo y atender las enfermedades ocupacionales, y su cumplimiento es costoso y complejo.

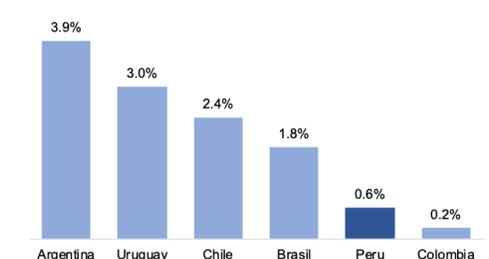
Con consecuencia, la mayoría de las políticas que se han implementado hasta el momento, en lugar de asegurar que los trabajadores accedan a beneficios sociales, contribuye a mantener los elevados niveles de informalidad, evitando que más trabajadores accedan a los servicios de protección social.

Cobertura de los servicios de seguridad y protección sociales y programas laborales (2018)

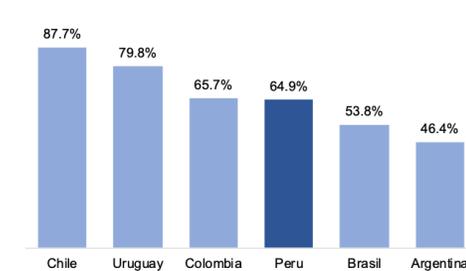
(i) % de la población que accede a servicios de seguridad social



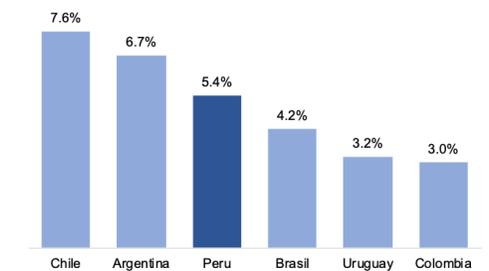
(ii) % de la población del quintil más pobre que accede a servicios de seguridad social



(iii) % de la población que accede a servicios de protección social y programas laborales



(iv) % de la población del quintil más pobre que accede a servicios de protección social y programas laborales



Fuente: World Bank Open Data
Elaboración propia

Opciones de política

Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018) realizan una sistematización de las políticas de formalización adoptadas por diversos países de LAC, agrupándolas en cuatro dimensiones:

- **Simplificación de regímenes tributarios.** Esta dimensión agrupa las medidas orientadas a la simplificación de los esquemas tributarios de las empresas, buscando incrementar la recaudación en los pequeños contribuyentes. Estas medidas buscan generar incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de la reducción del costo subyacente para las empresas y, al mismo tiempo, optimizando el manejo de los recursos públicos de la administración tributaria.
- **Transición a la formalidad mediante la flexibilidad y la protección social.** Esta dimensión busca abordar las interacciones que existen entre la cobertura y suficiencia de la protección social y la incidencia de la informalidad laboral (OIT, 2018). Como se mencionó en la sección de diagnóstico, la informalidad está vinculada, por una parte, a la estructura económica, productiva y de empleo de los países; y, por otra parte, con el marco regulatorio que establece las directrices de la política laboral y tributaria.

Opciones de política

- **Formación para inserciones laborales de calidad.** Entre las medidas más destacadas en la región están los Institutos de Formación Profesional (IFP), entidades que ofrecen cursos en niveles operativos y técnicos para promover el ingreso al mercado laboral formal y facilitar la transición de la escuela al trabajo (Flores Lima, 2014; Mitnik et al. 2016; Busso et al. 2017), y las políticas activas de mercado laboral (PAML), que agrupan una serie de medidas de asistencia a la búsqueda de empleo complementadas con programas de desarrollo de capacidades y competencias laborales (Perazzo y Rossel, 2009; OIT, 2016; Salazar-Xlrinachs, 2017).
- **Fiscalización laboral.** Los principales pilares de una política de fiscalización laboral efectiva son: i) fiscalización inteligente, donde, tras el análisis de la situación de base, se focalicen los esfuerzos de fiscalización prioritariamente en aquellos sectores o empresas con mayor probabilidad de convertirse en formales, ii) alineación de incentivos de los fiscalizadores, y iii) acompañamiento a micro y pequeñas empresas

Medidas de política

Optimizar la relación empresa – Estado



Consolidar los regímenes tributarios vigentes



Simplificación administrativa para cumplir la normatividad laboral



Implementar la Remuneración Integral Anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a 2 UIT



Fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial en lugar ser punitivo



Facilitar el cumplimiento de la tributación mediante las TIC y la Declaración Jurada Anual del impuesto a la renta

Mejorar la relación trabajador – Estado



Asegurar la protección a los desempleados



Brindar incentivos a los trabajadores independientes para ser formales



Masificar el comprobante electrónico y mecanismo de financiamiento a partir del consumo (cash-back)

Armonizar la relación empleado – empleador



Facilitar el intercambio de servicios entre el SIS y EsSalud



Brindar flexibilidad a los contratos indeterminados

Medidas de política

- **Medida 1: Consolidar los regímenes tributarios vigentes.** La política tributaria debería orientarse hacia la existencia de un único régimen general de Impuesto a la Renta y eliminar el RUS y RER, o en todo caso, focalizarlos en el segmento considerado en su concepción inicial (e.g. bodegas y pequeños mercados de abastos). En ese contexto, dos medidas inmediatas que puede adoptar el gobierno son: i) anunciar que el RER y RUS serán eliminados gradualmente en un período de 3 o 4 años (sunset clause) a través de una reducción progresiva de los umbrales de este régimen, y (ii) no permitir que las nuevas empresas entren en los regímenes RER y RUS.
- **Medida 2: Simplificación administrativa para cumplir la normatividad laboral.** La normativa laboral es confusa y difícil de cumplir generando incentivos claros a la informalidad laboral. Como se mencionó en la sección de diagnóstico, la legislación laboral actual es voluminosa (136 normas, 1,400 páginas y 2,000 artículos) y no es razonable esperar que una micro o pequeña empresa tenga la capacidad de cumplirla a cabalidad. En ese sentido, resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros.

Medidas de política

- **Medida 3:** Implementar la Remuneración Integral Anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a 2 UIT. La implementación de la RIA surge como una alternativa para distribuir mejor los presupuestos anuales de la contratación formal. El RIA, además del sueldo, incluiría los beneficios sociales como la Compensación por Tiempo de Servicios (CTS), las gratificaciones y las vacaciones.
- **Medida 4:** Fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial en lugar ser punitivo. Es importante avanzar hacia un enfoque proactivo de la inspección, fiscalizando los sectores y empresas que tengan una mayor probabilidad de ser formales y mantenerse operando en el sector formal. Asimismo, el enfoque punitivo debe cambiar por uno donde SUNAFIL brinde acompañamiento a las empresas, para que, luego de identificar el incumplimiento de la normatividad, se brinde orientación para subsanar las falencias detectadas (OIT, 2017).

Medidas de política

- **Medida 5:** Facilitar el cumplimiento de la tributación mediante las TIC y la Declaración Jurada Anual del impuesto a la renta. Esta medida busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante procedimientos sencillos y dinámicos, haciendo énfasis en el uso intensivo de las TIC. Para ello, la SUNAT debe mejorar la eficiencia de sus procedimientos tributarios y de cumplimiento, ello mediante la adopción de tecnologías que permitan reducir el número promedio de horas al año que una empresa debe dedicar a sus declaraciones de renta.
- **Medida 6:** Asegurar la protección a los desempleados. Se propone optimizar el uso de la CTS como mecanismo de apoyo a la población que ha perdido su empleo. Por otro lado, para los trabajadores independientes se sugiere la implementación de un ingreso básico asegurado (guaranteed basic income) como medida de protección al desempleo temporal, donde el trabajador reciba una subvención por un periodo determinado (e.g. 3 meses), y el derecho a acceder a este beneficio se renueve cada cierto tiempo (e.g. 5 años), de tal manera que el trabajador recibe un apoyo económico temporal mientras busca reinsertarse al mercado laboral.

Medidas de política

- **Medida 7: Brindar incentivos a los trabajadores independientes para ser formales.** Estos incentivos pueden alinearse al establecer a la formalidad como un primer paso y una condición necesaria para acceder a una serie de beneficios para los trabajadores independientes, estos pueden ser tributarios (e.g. reducción en el pago del IR), el acceso a servicios empresariales provistos por el Estado y la cobertura de prestaciones de seguridad social.
- **Medida 8: Masificar el comprobante electrónico y mecanismo de financiamiento a partir del consumo (cash-back).** Mediante esta medida se busca brindar un beneficio en base al consumo donde el pago por el Impuesto General de las Ventas (IGV) se le devuelve al consumidor o permite una reducción inmediata para los pagos con medio electrónico y un porcentaje se destina a un fondo individual de salud y otro fondo individual de pensiones. Ambos fondos serían gestionados por la SUNAT, basados en la boleta electrónica.

Medidas de política

- **Medida 9: Facilitar el intercambio de servicios entre el SIS y EsSalud.** Bajo el actual sistema de protección social, cuando un trabajador se formaliza y obtiene afiliación a EsSalud, pierde su afiliación en el SIS y no podrá retornar hasta un año después de culminado el vínculo con su empleador. En otras palabras, los trabajadores no pueden tener afiliación a EsSalud y el SIS simultáneamente. En ese sentido se propone flexibilizar esta restricción, de modo que las personas puedan tener ambos seguros a la vez.
- **Medida 10: Brindar flexibilidad a los contratos indeterminados.** Mediante el Fallo del Tribunal Constitucional de 2001 se estableció la reposición de los trabajadores despedidos injustificadamente. Se debe modificar el marco legal para permitir el cese individual y/o cambiar la modalidad del contrato de plazo indefinido a temporal por motivos vinculados al desempeño de la empresa. Es necesario que un empleador cuente con los suficientes grados de libertad para tomar decisiones sobre su personal sin afectar la continuidad de la empresa, para lo cual se debe incluir la posibilidad de cesar y/o cambiar la modalidad del contrato de un empleado por razones más amplias que la baja productividad y/o falta grave.

Hoja de ruta

Medidas para ser implementadas en el corto y mediano plazo (100 días a 1 año)

Nº	Actividad	Actor líder	Actores complementarios
1	Normativa para restringir el acceso al RER y RUS	SUNAT	MEF
2	Análisis de calidad regulatoria y simplificación administrativa de normativa laboral	MTPE	PCM, MEF
3	Normativa para masificar el uso del comprobante electrónico	SUNAT	MEF
4	Nuevo modelo de fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial	MTPE	SUNAFIL
5	Diseño de mecanismos de protección a los desempleados	MTPE	PCM, MEF
6	Esquema de incentivos a la formalidad para los trabajadores independientes	MTPE	PCM, MEF, PRODUCE, MINCETUR

Medidas para ser implementadas en el largo plazo (5 años)

Nº	Actividad	Actor líder	Actores complementarios
1	Proyecto de Ley para la implementación de un régimen tributario único	MEF	SUNAT, Congreso de la República
2	Implementación de la Remuneración Integral Anual (RIA)	MEF	PCM, SUNAT
3	Implementación de las TIC para los procedimientos tributarios	SUNAT	PCM, MEF
4	Financiamiento de pensiones a partir del consumo (cash-back).	MEF	PCM, SUNAT
5	Normativa para el intercambio de servicios entre el SIS y EsSalud	MINSA	PCM, MEF
6	Proyecto de Ley para brindar flexibilidad a los contratos indeterminados	MTPE	PCM, MEF, Congreso de la República



PERU DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

Organizadores



Aliados estratégicos



Auspiciadores

