

3.3 Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad

RESUMEN

La triple crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de COVID-19 ha evidenciado diversos problemas estructurales de la economía y sociedad peruana, tales como su elevada informalidad laboral. La eficacia de las medidas implementadas como respuesta a la emergencia se ha visto limitada por un mercado laboral predominantemente informal y, por lo tanto, alejado del Estado. El futuro inmediato no luce alentador, pues es probable que la informalidad laboral aumente a cerca del 80% antes de que la economía vuelva a su trayectoria económica precrisis. El cercano panorama electoral ofrece una gran oportunidad para evaluar opciones de política y modificaciones importantes a la legislación y administración laboral peruana. ¿Es posible para el Perú contar con una legislación laboral moderna que concilie un conjunto de derechos laborales fundamentales (para una gran mayoría de sus trabajadores) con la heterogénea realidad empresarial y productiva del país (que se desenvuelve en un mundo cada vez más competitivo y automatizado)? El presente documento tiene como objetivo identificar y analizar algunas de las propuestas que se hayan planteado en los últimos años e iniciativas recientes, a la luz del escenario de la nueva “normalidad” pospandemia.



Pablo Lavado
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DE LA UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



Gustavo Yamada¹
CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DE LA UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

PALABRAS CLAVE:

empleo, informalidad laboral, legislación laboral, trabajadores independientes

Introducción

La informalidad laboral constituye uno de los problemas estructurales que enfrenta nuestro país y que la pandemia de COVID-19 ha contribuido a agudizar. Reducirla no depende únicamente del crecimiento económico. Durante el periodo 2004-2013, la economía peruana creció a un ritmo promedio de 6.4% por año, mientras que en el periodo 2014-2019 experimentó un estancamiento, con una tasa de crecimiento promedio igual a 3.2%. A pesar del éxito macroeconómico, la informalidad laboral no ha presentado un cambio significativo: entre 2004 y 2019 apenas se redujo de 79.9% a 72.0%.

En ese contexto, Loayza (2018)²

plantea que son tres las razones que explicarían el desmesurado nivel de informalidad en el mercado de trabajo peruano: (i) elevados costos laborales y no laborales; (ii) complejidad del sistema tributario; (iii) excesiva y poco eficaz regulación laboral.

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),³ estos costos representan el 67.0% del salario promedio de los trabajadores formales, superior al promedio de los países de LAC (49.0%).

Como segundo punto, el sistema tributario es complejo, lo que se evidencia en la coexistencia

de cuatro regímenes tributarios: el régimen único simplificado (NRUS), el régimen especial del impuesto a la renta (RER), el régimen MYPE tributario (RMT) y el régimen general (RG). Estos presentan diferentes tasas impositivas y distintos niveles de exigencia en cuanto a su administración.

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.

¹ Los autores contamos con la excelente colaboración de Renzo Guzmán.

² Loayza, N. (2018). *Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?* (World Bank Research and Policy Briefs).

³ Alaimo, V. *et al.* (2017). *Measuring the cost of salaried labor in Latin America and the Caribbean* (IADB Technical Note).

Opciones de política

Las estrategias de formalización adoptadas por países en desarrollo se enfocan en aumentar los beneficios de la formalidad y disminuir sus costos; asimismo, en reducir los incentivos a la informalidad. Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018)⁴ 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 simplificar los esquemas tributarios de las empresas. Se busca incrementar la recaudación en los pequeños contribuyentes. Las medidas pretenden generar incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través de la reducción del costo subyacente para las empresas, y al mismo tiempo, optimizar el

manejo de los recursos públicos de la administración tributaria (Gómez y Morán, 2012; Pecho-Trigueros, 2012; Grushka, 2013; Cetrángolo *et al.*, 2014).⁵

- **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).⁶ Durante las últimas dos décadas, en LAC se han aplicado diversas medidas para promover la formalización, a través de la flexibilización de los regímenes laborales y el diseño de mecanismos de incentivos para incrementar la cobertura de la protección social (Schwarzer *et al.* 2014; Casanova *et al.* 2016; Hanni *et al.* 2017; Daly, 2018).⁷
- **Formación para inserciones laborales de calidad.** La literatura empírica vincula el bajo

nivel de formación educativa y competencia profesional de los trabajadores con la baja productividad, lo que dificulta que estos se inserten en el mercado laboral formal (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018).⁸ Entre las medidas más destacadas en la región, están los institutos de formación profesional (IFP) y las políticas activas de mercado laboral (PAML).

- **Fiscalización laboral.** Los servicios de fiscalización e inspección laboral en LAC han adaptado progresivamente instrumentos para luchar contra el empleo informal y han adoptado innovaciones para mejorar su detección. En particular, los principales pilares de una política de fiscalización laboral efectiva son: (i) fiscalización inteligente, (ii) alineación de incentivos de los fiscalizadores, (iii) acompañamiento a micro y pequeñas empresas (Todolí, 2015; OIT, 2017).⁹

Recomendaciones

Se plantean 10 medidas, que se enmarcan en tres estrategias, las cuales abordan las interacciones entre los tres principales actores: la empresa, el Estado y el trabajador.

Estrategia 1. Optimizar la relación empresa-Estado

- **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 el RMT, o en todo caso, focalizarlos en el segmento considerado en su concepción inicial (por ejemplo,

4 Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. (2018). *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo.

5 Gómez-Sabaini, J. y Morán, D. (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.º 124). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Pecho-Trigueros, M. (2012). *Regímenes simplificados de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina* (Documento de trabajo N.º 2-2012).

Grushka, C. (2013). El sistema previsional en Uruguay. Análisis de actualidad y perspectivas de mediano y largo plazo. En Rofman, R. (2013). *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*. Banco Mundial.

Cetrángolo, O. *et al.* (2013). *Desempeño del régimen de Monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social* (Documento de trabajo N.º 4). Organización Internacional del Trabajo.

6 Organización Internacional del Trabajo (2018). *Panorama laboral temático 4: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*.

7 Schwarzer, H. *et al.* (2014). *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*. Organización Internacional del Trabajo.

Casanova, L. *et al.* (2016). *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. Organización Internacional del Trabajo.

Daly, J. (2018). *As the Gig Economy Expands, Our Social Safety Net Shrinks* (Reinvent Future of Work Series).

8 *Op. cit.*

9 Todolí, A. (2015). *El impacto de la Uber economy en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo*.

Organización Internacional del Trabajo (2017). *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados* (Informes técnicos OIT Cono Sur N.º 2).

bodegas y pequeños mercados de abastos).

- **Medida 2: Simplificación administrativa para cumplir la normativa laboral.** La normativa laboral es confusa y difícil de cumplir, lo cual genera incentivos claros para la informalidad laboral. Resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros. Esta simplificación no implica una reducción de los derechos laborales de los trabajadores, sino suprimir las normas que afectan tanto a la empresa como al trabajador y asegurar una mejor dinámica en las relaciones empresa-Estado y empresa-trabajador (Bayraktar, 2016; Fitzpayne *et al.* 2018).¹⁰
- **Medida 3: Implementar la remuneración integral anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a dos UIT.** La implementación de la RIA surge como una alternativa para distribuir mejor los presupuestos anuales de la contratación formal. La RIA, además del sueldo, incluiría beneficios sociales como la CTS, las gratificaciones y las vacaciones.
- **Medida 4: Fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial en lugar de punitivo.** La fiscalización laboral, conducida por SUNAFIL, se concentra en el sector formal y en las empresas más grandes y visibles. Esto implica menores costos de fiscalización para la autoridad laboral, pero genera altos costos esperados de fiscalización para las empresas formales en comparación con las informales. Por ello, es importante avanzar hacia un enfo-

que proactivo de la inspección, fiscalizando los sectores y empresas que tengan una mayor probabilidad de ser formales y de mantenerse operando en el sector formal (OIT, 2017).¹¹

- **Medida 5: Facilitar el cumplimiento de la tributación mediante las TIC y la declaración jurada anual del impuesto a la renta.**¹² Esta medida busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, a través de procedimientos sencillos y dinámicos, y haciendo énfasis en el uso intensivo de las TIC. Para ello, la SUNAT debe mejorar la eficiencia de sus procedimientos tributarios y de cumplimiento, 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. Asimismo, la obligatoriedad de la declaración jurada anual de impuesto a la renta permitirá que el Estado cuente con una



La normativa laboral es confusa y difícil de cumplir, lo cual genera incentivos claros para la informalidad laboral. Resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros.

fuente de información adicional para monitorear el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Ali *et al.* 2017; García-Murillo y Vélez-Ospina, 2017).¹³

Estrategia 2. Mejorar la relación trabajador-Estado

- **Medida 6: Asegurar la protección a los desempleados.** Como medida de protección al trabajador dependiente, se propone optimizar el uso de la CTS como mecanismo de apoyo a la población que ha perdido su empleo. Por ello, se debe facilitar el retiro parcial de los montos de libre disposición de los depósitos de CTS e intereses acumulados, fijando una proporción máxima para el retiro, que sería equivalente al excedente de entre seis a ocho sueldos del trabajador según la evidencia empírica¹⁴ (Marinescu y Skandalis, 2019; Farooq *et al.*, 2020).¹⁵ Por otro lado, para los trabajadores independientes, se sugiere la implementación de un ingreso básico asegurado. Funcionará como medida de protección al desempleo temporal, donde el trabajador pueda recibir una subvención por un periodo determinado. Además, el derecho a acceder a este beneficio se podría renovar cada cierto tiempo.
- **Medida 7: Brindar incentivos a los trabajadores independientes para ser formales.** Para viabilizar este punto, se deben articular las agencias gubernamentales responsables y consolidar los programas e intervenciones que puedan potencialmente beneficiar a los trabajadores independientes. En esa línea, se debe crear el Registro Nacional de Trabajadores Independientes (RNTI). Los trabajadores que pertenezcan

¹⁰ Bayraktar, N. (2016). *Tax simplification and tax efficiency*. EcoMod.
Fitzpayne, A. *et al.* (2018). *Tax Simplification for Independent Workers*.

¹¹ Op. cit.

¹² Esta medida se aplica tanto para personas naturales como para empresas.

¹³ Ali, M. *et al.* (2017). Building fiscal capacity: the role of ICT.

García-Murillo, M. y Vélez-Ospina, J. (2017). ICTs and the informal economy: mobile and broadband roles. *Digital Policy, Regulation and Governance*.

¹⁴ En la actualidad, el trabajador puede retirar el monto excedente de cuatro sueldos de su fondo de CTS.

¹⁵ Marinescu, I. y Skandalis, D. (2019). *Unemployment insurance and job search behavior*.

a dicho registro serán elegibles para ser beneficiarios de servicios empresariales brindados por el Estado, además de acceso a prestaciones de seguridad social (Bertranou y Maurizio, 2011; Casanova *et al.* 2016).¹⁶

- **Medida 8: Masificar el comprobante electrónico y mecanismo de financiamiento a partir del consumo (cash-back).** Esta medida se puede lograr mediante la ejecución de estrategias para verificar el cumplimiento de las condiciones de emisión de los comprobantes. Por otro lado, esta medida se puede complementar con el *cash-back*, que busca brindar un beneficio en base al consumo. Mediante este método, el pago del impuesto

general de las ventas (IGV) se le devuelve al consumidor o se permite una reducción inmediata para los pagos con medio electrónico, y un porcentaje se destina a un fondo individual de salud y a otro fondo individual de pensiones¹⁷ (Sinyavskaya y Biryukova, 2018; Dasgupta y Kundu, 2019).¹⁸

Estrategia 3. Armonizar la relación empleado-empleador

- **Medida 9: Facilitar el intercambio de servicios entre el SIS y EsSalud.** Se propone flexibilizar esta restricción, de modo que las personas puedan tener ambos seguros a la vez. Para evitar la sobrecarga del SIS, EsSalud podría pagar una tarifa previamente deter-

minada al SIS por el servicio de atención prestado a cada asegurado (Cooper y Cuba, 2019).¹⁹

- **Medida 10: Brindar flexibilidad a los contratos indeterminados.** 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. Para ello, 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; por ejemplo, reducción significativa en nivel de ventas, desastres naturales, entre otros (Wahba y Assaad, 2017; Kuhlmann y Dey, 2020).²⁰

Hoja de ruta

	Actividad	Actor líder	Actores complementarios
100 días -1 año	• Normativa para restringir el acceso al Régimen Especial de Renta (RER) y Régimen Único Simplificado (RUS)	SUNAT	MEF
	• Análisis de calidad regulatoria y simplificación administrativa de normativa laboral	MTPE	PCM, MEF
	• Normativa para masificar el uso del comprobante electrónico	SUNAT	MEF
	• Nuevo modelo de fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial	MTPE	SUNAFIL
	• Diseño de mecanismos de protección a los desempleados	MTPE	PCM, MEF
	• Esquema de incentivos a la formalidad para los trabajadores independientes	MTPE	PCM, MEF, PRODUCE, MINCETUR
5 años	• Proyecto de ley para la implementación de un régimen tributario único	MEF	SUNAT, Congreso de la República
	• Implementación de la remuneración integral anual (RIA)	MEF	PCM, SUNAT
	• Implementación de las TIC para los procedimientos tributarios	SUNAT	PCM, MEF
	• Financiamiento de pensiones a partir del consumo (<i>cash-back</i>).	MEF	PCM, SUNAT
	• Normativa para el intercambio de servicios entre el SIS y EsSalud	MINSA	PCM, MEF
• Proyecto de ley para brindar flexibilidad a los contratos indeterminados	MTPE	PCM, MEF, Congreso de la República	

¹⁶ Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina*. OIT.

¹⁷ La diferencia entre esta medida y la actual aplicación de deducciones de impuestos para personas naturales a partir de las boletas de venta es que el *cash-back* constituye un mecanismo de ahorro de largo plazo para los contribuyentes.

¹⁸ Sinyavskaya, O. y Biryukova, S. (2018). *Possible Measures Aimed at Reducing Informal Employment and Hidden Wages*.

Dasgupta, S. y Kundu, A. (2019). Demand for micro-insurance of health among informal workers: a discrete choice experiment in India. *International Journal of Behavioural and Healthcare Research*, 7(1), 1-19.

¹⁹ Cooper, C. y Cuba, E. (2019). *Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad*. Estudio elaborado para la Cámara de Comercio de Lima.

²⁰ Wahba, J. y Assaad, R. (2017). Flexible labor regulations and informality in Egypt. *Review of Development Economics*, 21(4), 962-984.

Kuhlmann, K. y Dey, B. (2020). *Using Regulatory Flexibility to Address Market Informality: A Global Study on Building Inclusive Seed Systems*.