

## Una propuesta de formalización laboral<sup>1</sup>

### Ideas Fuerza

- 1. La economía peruana presenta un mercado laboral que opera con elevadas tasas de informalidad.** Una parte está explicada por el nivel de desarrollo económico y la otra por un **diseño de normas laborales, tributarias y de seguridad social que generan incentivos para permanecer en la informalidad laboral.**
- A pesar del elevado crecimiento económico de los últimos 20 años, **la informalidad laboral no ha descendido significativamente:** Entre el año 2008 y 2019, la economía peruana ha crecido un 56.7%; sin embargo, la tasa de informalidad ha pasado de 71.6% a 60.8%. Es decir, ha disminuido a un ritmo de cerca de 1% al año.
- Entre las **causas de la elevada informalidad laboral** tenemos: (i) la fijación de la remuneración mínima no ha hecho posible que muchos trabajadores puedan entrar a la formalidad, pues mientras sus salarios aumentaban, eran “alcanzados” por las nuevas regulaciones; (ii) el reparto de utilidades en empresas de más de 20 trabajadores, genera un incentivo perverso para tener trabajadores fuera de la planilla y/o escindirse en varias empresas; (iii) la preferencia de los trabajadores informales por el SIS sobre Essalud, quita atractivo a la formalidad; (iv) regímenes tributarios son diversos y ciegos a la formalidad laboral; y (v) la legislación laboral crea incentivos para informalizarse.
- Es posible **mejorar y adaptar las legislaciones tributarias y laborales** a la elevada heterogeneidad empresarial y de productividades de los trabajadores; para ello, se propone esta especie de **“combo formalizador”**, que puede alterar el actual equilibrio de la informalidad laboral y enanismo empresarial:
  - (i) Hacia una regulación basada en principios económicos:** Se plantean cargas/beneficios laborales en función del salario, e impuestos progresivos basados en utilidades.
  - (ii) Ley del Trabajo General y Progresiva:** Propone un único régimen laboral y progresivo en función al salario y no a factores ajenos al trabajador (ventas de la empresa o número de compañeros de trabajo)
  - (iii) Ley de Impuesto a la Renta General y Progresiva:** Plantea pasar a un solo régimen general y progresivo de impuesto a la renta.
  - (iv) Nuevo esquema de reparto de utilidades:** Propone reducir el costo marginal del trabajador número 21 repartiendo esta carga entre el trabajador 15 y 25, con lo que el reparto de utilidades no pasa abruptamente a entre 5% y 10% de las utilidades.
- 5. Con regímenes generales y progresivos de tributación empresarial y prestaciones laborales se amplían los caminos para una mayor formalización,** tanto empresarial como laboral. Así, un relanzamiento del crecimiento económico puede ser acompañado con una menor informalidad laboral.

<sup>1</sup> Estas propuestas tienen su origen en un trabajo realizado en 2019 para la Cámara de Comercio de Lima, denominado “Reforma laboral para la reducción de la informalidad y el aumento de la productividad”. Luego del 2020 (pandemia del Covid-19) la informalidad volvió a subir. Asimismo, en los últimos años, el BCRP ha comenzado a publicar la planilla electrónica con datos que llevan a reestimar el tamaño de la informalidad laboral. Se introducen también nuevos enfoques analíticos.

La economía peruana presenta un mercado laboral que opera con elevadas tasas de informalidad. Una parte está explicada por el nivel de desarrollo económico y la otra por un diseño de normas laborales, tributarias y de seguridad social que generan incentivos para permanecer en la informalidad laboral. La presente propuesta busca enfrentar esta parte de la informalidad, la que es producto del diseño de las políticas públicas, mientras el crecimiento económico sostenido hará su trabajo en el largo plazo para aquellos trabajadores informales que perciben un salario inferior a la remuneración mínima.

A pesar del elevado crecimiento económico de los últimos 20 años, la informalidad laboral no ha descendido significativamente debido a diversas políticas como la elevación sistemática de la remuneración mínima, que ha estado prácticamente siguiendo a la mediana de los ingresos de los trabajadores informales de las microempresas. Por su parte, las normas laborales y tributarias también favorecen las decisiones empresariales de permanecer en la informalidad tanto tributaria como laboral o de acogerse a regímenes tributarios que son ciegos a la formalización laboral.

Por ello, las propuestas para enfrentar la informalidad laboral deben alterar de manera importante las actuales legislaciones laborales y tributarias bajo la forma de una especie de “combo” formalizador.

## I. Introducción

El problema de la informalidad laboral es común a la mayoría de los países alrededor del mundo. Según la OIT, el promedio mundial es de alrededor de 45%. En general, existe una relación negativa entre los niveles de desarrollo económico y las tasas de informalidad laboral. Sin embargo, hay un espacio para políticas explícitas de formalización laboral, que recojan las elevadas heterogeneidades tanto empresariales como de productividades laborales.

Las definiciones son importantes. Cada problema puede tener su propia definición. Así, para algunas instituciones los trabajadores independientes son considerados informales si no pertenecen a un sistema de pensiones (OIT) o si no poseen un registro tributario -RUC- (INEI)<sup>2</sup>. Si quisiéramos estudiar el problema de las pensiones o de la evasión del impuesto a la renta, usaríamos esas definiciones. Sin embargo, desde un punto de vista de la legislación laboral, los independientes no serían considerados informales laborales. Es decir, no cumplen con los supuestos de dependencia laboral (un jefe), un horario de trabajo y una remuneración periódica (mensual, semanal o diaria). Las normas laborales regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores. Para identificar a un trabajador dependiente, los abogados y supervisores laborales usan el término “primacía de la realidad” vinculado a los criterios descritos.

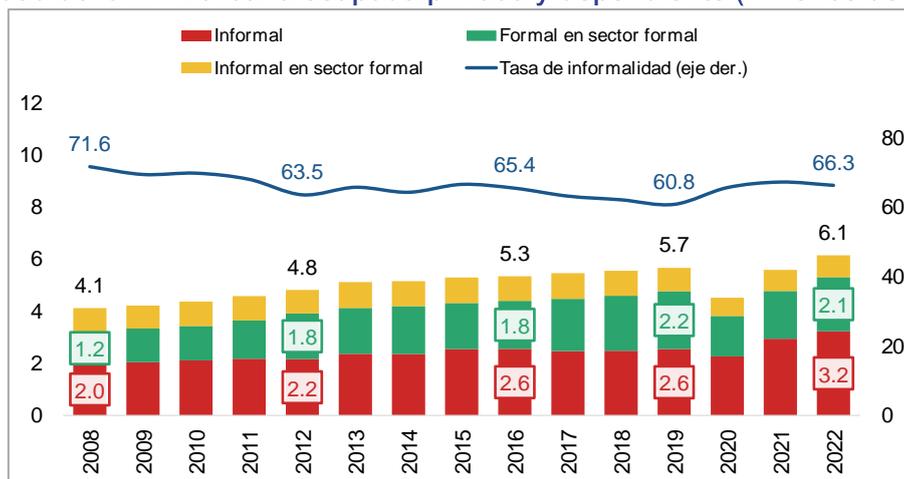
## II. Evolución de la informalidad laboral

Las cifras sobre el mercado laboral peruano tienen básicamente dos fuentes, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y la planilla electrónica (Plame). La primera resulta útil para aproximarnos al mercado laboral informal, mientras que la segunda refleja directamente el mercado formal. Sin embargo, la ENAH al no cubrir adecuadamente la parte alta de la distribución del ingreso, no refleja el verdadero nivel de la formalidad laboral. El INEI tiene que hacer consistentes ambas fuentes de información. En nuestro caso, mientras ello ocurre, vamos a utilizar la ENAH como fuente para analizar la dinámica de los mercados laborales informales. Afortunadamente, las propuestas de formalización laboral no dependen del nivel absoluto de la formalidad laboral.

En el Gráfico 1 se observa la dinámica de la informalidad laboral en un contexto de elevado crecimiento económico. Entre el año 2008 y 2019, la economía peruana ha crecido un 56.7%; sin embargo, la tasa de informalidad ha pasado de 71.6% a 60.8%. Es decir, a un ritmo de cerca de 1% al año. No podemos esperar que sólo el crecimiento económico haga su trabajo en -digamos- 50 años más.

<sup>2</sup> Esta discusión no es trivial, ya que en el Perú- según la ENAH- los independientes urbanos son cerca 4.9 millones, mientras que los trabajadores informales urbanos no llegarían a 4.1 millones.

**Gráfico 1**  
**Informalidad de la PEA urbana ocupada privada y dependiente (Millones de personas)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares – INEI. Elaboración: Macroconsult.

La informalidad laboral es muy distinta por tamaño de empresas. Para empresas grandes y medianas, ésta se ha reducido a tamaños similares a los observados en países de ingresos altos (20%). Para las pequeñas empresas, la tasa de informalidad es parecida a la que se observa en el promedio de América Latina (50%). Sin embargo, para las microempresas, la informalidad es superior (94%) a la que se observa en los países de ingresos bajos (75%).

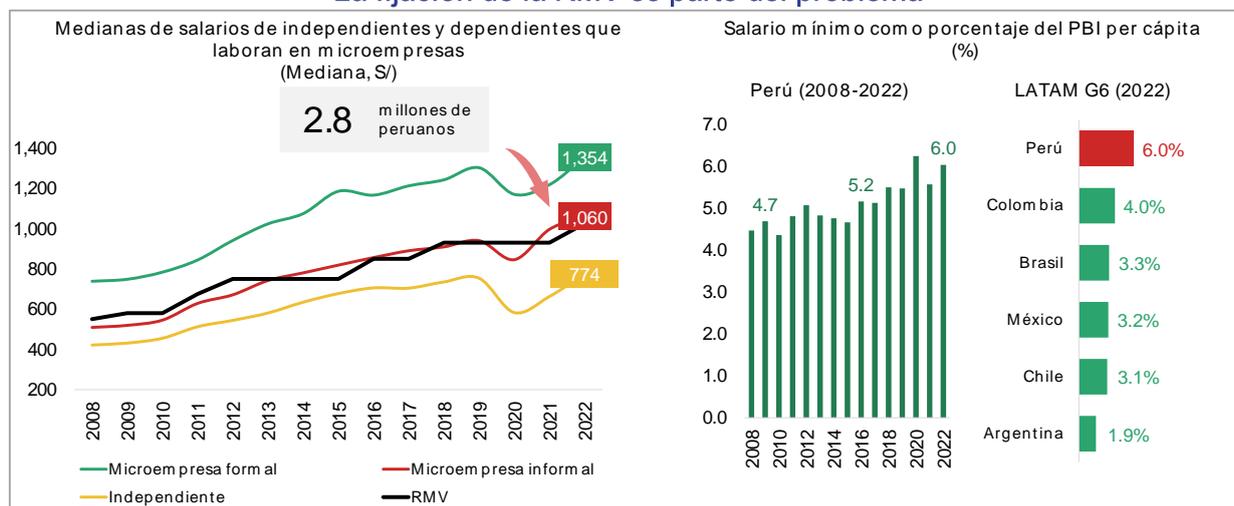
### III. Las causas de la elevada informalidad laboral

#### ■ La evolución de la remuneración mínima y los ingresos de los trabajadores informales y los independientes.

En el año 2022, dentro de los 6 países más grandes de América Latina, el Perú presenta el salario mínimo más alto con respecto al PBI per cápita de cada país. Asimismo, desde el año 2008, la remuneración mínima ha venido aumentando en casi los mismos niveles que la mediana de los salarios de los trabajadores de las microempresas informales y por encima de los ingresos de los trabajadores independientes.

Los salarios reflejan los equilibrios en los mercados laborales. En el caso peruano han venido aumentando. Sin embargo, la fijación de la remuneración mínima no ha hecho posible que muchos trabajadores puedan entrar a la formalidad. Mientras sus salarios aumentaban, eran “alcanzados” por las nuevas regulaciones.

**Gráfico 2**  
**La fijación de la RMV es parte del problema**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares – INEI, BCRP. Elaboración: Macroconsult.

■ **El reparto de utilidades en empresas de más de 20 trabajadores. Un factor que inhibe el crecimiento empresarial.**

La legislación peruana contempla el reparto de utilidades para los trabajadores en empresas de más de 20 miembros. El porcentaje varía desde el 10% hasta el 5% para empresas de diversos sectores económicos. Ello genera un incentivo perverso para tener trabajadores fuera de la planilla y/o escindirse en varias empresas. Es decir, incentiva tanto la informalidad laboral como el enanismo empresarial.

Para una empresa de menos de 20 trabajadores, el costo marginal de un trabajador adicional es su propia remuneración global. Sin embargo, el trabajador 21 resulta muy oneroso ya que no sólo le cuesta a la empresa su propia remuneración, sino hasta el 10% de las utilidades anuales.

■ **El SIS versus Essalud.**

En general todo trabajador formal debe estar afiliado a Essalud. Con esta afiliación casi automáticamente se deja de pertenecer al SIS (seguro integral de salud). Hasta aquí no parece haber un problema. Sin embargo, el SIS resulta muy valorado por los trabajadores informales. Tanto por su mayor cercanía a la población como por los plazos de atención y mejor calidad percibida del servicio. Es decir, el SIS es preferido a Essalud. De este modo, al formalizarse se siente una especie de “pérdida”, muy estudiada en la economía del comportamiento.

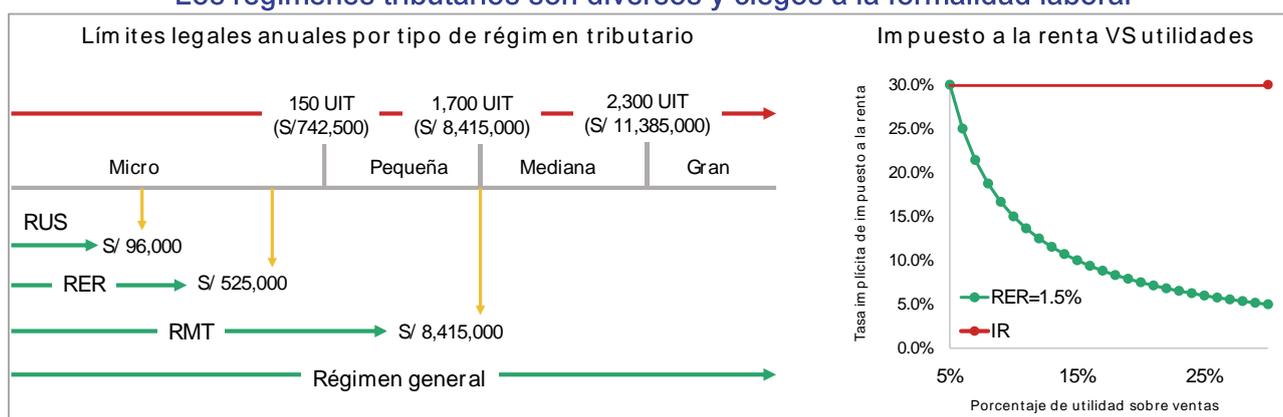
Los datos de 2022 muestran un nivel de penetración de Essalud de 22%, mientras que el SIS muestra un nivel de 58%.

■ **Las normas tributarias para las micro y pequeñas empresas. El RUS, el RER y el Régimen Mype Tributario. De uso masivo y de espaldas al trabajador.**

Para las microempresas y las pequeñas empresas existen distintos regímenes tributarios. Como se muestra en el Gráfico 3, se tiene el régimen único simplificado (RUS), el régimen especial de renta (RER), el régimen mype tributario (RMT) y el régimen general.

Estos regímenes exigen distintos requisitos. Por ejemplo, en el caso del RER, no se puede exceder un nivel de ventas anuales (S/ 525,000), un número de trabajadores (10) y un valor de activos fijos (S/ 126,000).

**Gráfico 3**  
**Los regímenes tributarios son diversos y ciegos a la formalidad laboral**



Fuente: Sunat. Elaboración: Macroconsult.

En general, estos regímenes son ciegos a las utilidades (rentas) y al estado formal/informal de los trabajadores. Asimismo, no facilitan el crecimiento del negocio, pues si superan los umbrales legales, pasan al régimen general, que exige más requisitos contables y una tasa de 29.5% de impuesto a la renta.

En el caso del RER, muchos accionistas optan por tener varias empresas para permanecer en ese régimen, lo que equivale a competir pagando menos impuesto a la renta que sus pares del régimen general (RG).

Para los últimos 18 años de datos disponibles, éstos muestran una disminución del número de empresas en el régimen general en un contexto de incremento de la actividad económica general (PBI), mientras que el número de empresas de otros regímenes es creciente.

#### ■ **La legislación laboral. Poco uso de ley mype y onerosidad del régimen “general”.**

En general, podríamos decir que existen dos tipos de trabajadores informales. Unos que lo son por “exclusión” y otros que lo son por “decisión”. Al primer grupo pertenecen aquellos trabajadores que perciben una remuneración inferior al salario mínimo. Ellos están excluidos de la formalidad laboral. Sólo el crecimiento económico haría aumentar paulatinamente sus remuneraciones y hará posible ser un trabajador formal. Al segundo grupo pertenecen los trabajadores que perciben un salario superior a la remuneración mínima, pero cuyo empleador o es informal o siendo formal, los excluye de la planilla. Es decir, pueden cumplir con la legislación laboral, pero deciden operar a espaldas de esta. Ello por una decisión racional costo/beneficio. Se evita el pago a Essalud y al sistema de pensiones, en un contexto de bajo cumplimiento y sanción por parte de las autoridades pertinentes (Sunat y Sunafil).

## IV. Las propuestas

### 1. **Hacia una regulación basada en principios económicos. Cargas/beneficios laborales en función del salario. Impuestos progresivos basados en utilidades.**

Las normas tributarias y laborales han sido pobremente diseñadas en su momento. Tal vez por la falta de información en los años de su creación. Sin embargo, en la actualidad es posible modernizar la legislación, siguiendo los principios económicos de la economía laboral y tributaria.

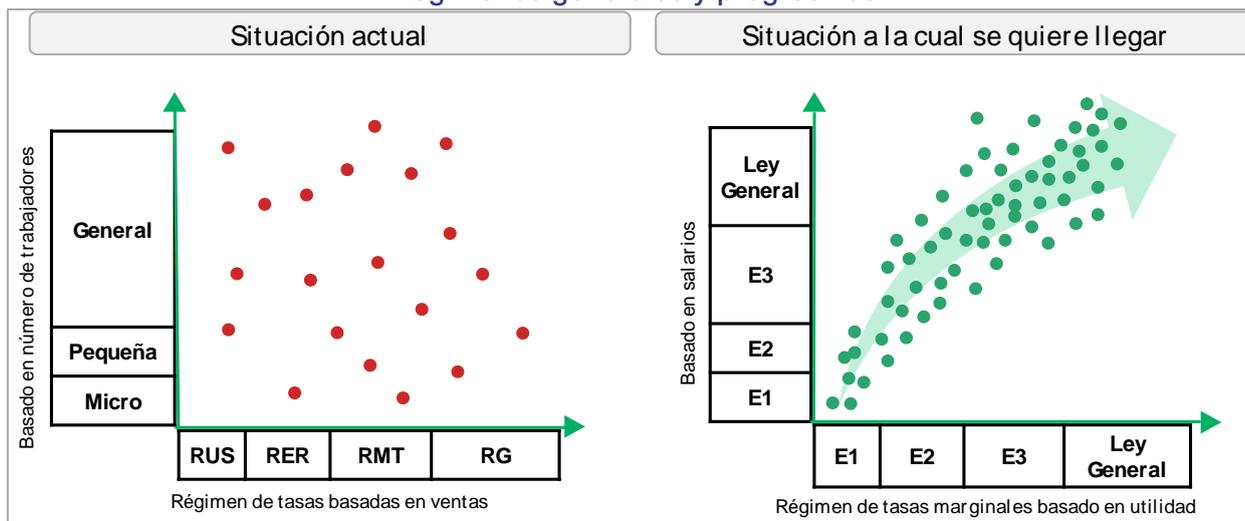
En el caso de la **tributación** para las pequeñas y microempresas actualmente se usa el criterio de ventas anuales. Es en función de estas que se pagan diversos montos y porcentajes. Un régimen tributario basado en utilidades resulta superior, es proporcional a la marcha del negocio y permite descontar los gastos en planillas. Sin embargo, partir desde el inicio con una tasa flat de 29.5% resulta poco atractivo y no distingue entre la elevada heterogeneidad productiva de las empresas de pequeños tamaños.

En esa línea, se plantea un régimen de impuesto a la renta con tasas marginales crecientes, basada en los mismos principios que el impuesto a la renta del trabajo de 4ta y 5ta categoría. De hecho, en actual régimen mype tributario es un precursor muy imperfecto de este planteamiento. En corto, la idea es pasar a un régimen no basado en ventas, sino en utilidades.

En el **caso de los diversos regímenes laborales**, los llamados beneficios laborales están en función del número de trabajadores o del nivel de ventas anuales. Es decir, factores ajenos a la productividad del trabajador y a su nivel salarial. En otras palabras, un mismo trabajador puede recibir distintos beneficios laborales que no dependen de su propio ingreso y productividad, sino de factores ajenos al trabajador, como son las ventas de la compañía donde trabaja o el número de sus compañeros de trabajo.

En el caso de los trabajadores formales, el estado ha decidido no cobrar impuesto a la renta del trabajo para trabajadores con ingresos anuales inferiores a 7 UIT. Sólo a partir de ese umbral, se inicia el pago de impuestos desde un 8% hasta una tasa marginal de 30%. La idea es igualar ese umbral para que luego del mismo, no solo se comiencen a cobrar impuestos, sino que el aporte a Essalud y a las pensiones sean también los actuales, pero inferiores para tramos menores de ingresos.

**Gráfico 4**  
**Regímenes generales y progresivos**



Elaboración: Macroconsult.

## 2. Ley del Trabajo General y Progresiva

Los mal llamados “sobrecostos laborales” o las prestaciones para salariales se deben basar en la productividad del trabajador (es decir, en su salario). Se trata de un único régimen laboral y progresivo en función al salario y no a factores ajenos al trabajador (ventas de la empresa o número de compañeros de trabajo). Aquí, las diversas cargas laborales son progresivas y **no se restan los llamados derechos laborales**. Se parte de la actual legislación para la pequeña empresa. Sobre esa base se amplían las vacaciones a 30 días y las gratificaciones pasan al 100% del salario (se duplican). Los trabajadores que tienen acceso al SIS lo mantienen, no lo pierden. No pasan automáticamente a aportar a Essalud, salvo para tramos de mayores salarios, donde es progresivo. En los tramos intermedios se puede seguir usando el SIS y Essalud puede hacer parte de los pagos. Solo para trabajadores que superen las 7 UIT los aportes a Essalud y al sistema de pensiones son los actuales del régimen general. En la actualidad, a partir de ese umbral, los trabajadores también comienzan a pagar el impuesto a la renta.

En el caso de los aportes pensionarios la idea es reconocer la elevada heterogeneidad de las productividades laborales en el país. No todos son el llamado “agente representativo”, cuya tasa de ahorro óptima (para diversos fines, incluido el pensionario) es superior -en promedio anual- al 10% de sus ingresos. Es decir, este trabajador ideal, podrá destinar el 10% de sus ingresos para su fondo de jubilación. Sin embargo, para trabajadores de menores ingresos, cuya tasa de ahorro óptimo es muy inferior al 10%, éste tratará de evadir el aporte, siendo la informalidad laboral una salida.

Por ello, planteamos tasas de aporte inferiores al 10% para trabajadores de muy bajos ingresos (apenas superiores al salario mínimo). Si bien, esta tasa menor puede no llevar a pensiones altas, ello puede ser compensado con una mayor densidad del aporte, gracias a la mayor empleabilidad fruto de esta nueva legislación laboral. En cualquier caso, cualquier número es mejor que el statu quo de elevada informalidad y cero aportes. Este esquema pensionario además puede ser complementado con esquemas alternativos de aportes para trabajadores informales (IGV) y soporte estatal de pensiones básicas universales.

En general, cuando un empleador decide contratar a un nuevo trabajador enfrenta un solo costo total anual y la productividad del trabajador. Ese costo se puede dividir de varias maneras y repartirse durante el año. Pero ello no cambia la esencia de ser un solo costo anual para la empresa. Con un mismo costo anual, puede haber solo 12 sueldos o los actuales 14, o 15 (contando la CTS) incluso un sueldo más por el onomástico del trabajador. Ello no altera el monto anual en el que ha decidido incurrir la empresa.

Por otro lado, de este costo laboral igual al ingreso laboral bruto. Parte de ese ingreso laboral bruto constituye el aporte a un seguro de salud (Essalud) y para un fondo de pensiones (sistema público o privado). Es irrelevante si el abono físico/contable lo hace el empleador (Essalud) o aparece en la boleta del trabajador (aporte a pensiones). También pudo ser lo opuesto. Esto no cambia la naturaleza de que todo aporte sale de la productividad del trabajador, una vez que el empleador decide contratarlo.

Sin embargo, los agentes económicos son también presos de sus propios sesgos cognitivos. Tal vez si los aportes a Essalud estuviesen “a cargo” del trabajador, éstos serían más exigentes con los servicios de Essalud y si los aportes pensionarios estuviesen “100% a cargo” de las empresas, la economía política de la competencia y del sistema sería distinta.

En ese sentido el tema de vacaciones diferenciadas y gratificaciones diferentes no en función de cada trabajador sino de factores ajenos a este, no parece ser un buen diseño y ni percibido como justo por los trabajadores. A diferencia de las otras prestaciones no salariales.

### **3. Ley de Impuesto a la Renta General y Progresiva**

Los actuales regímenes tributarios para las micro y pequeñas empresas son ciegos a las utilidades de la empresa y a la existencia de trabajadores formales o informales. Por ello, un esquema superior de tributación empresarial se basa en un impuesto a la renta. Sin embargo, como ese cálculo puede resultar oneroso para la pequeña empresa, la autoridad tributaria puede diseñar un esquema basado en el flujo de caja. Es decir, no complicar la determinación de la base imponible, por ejemplo, con cálculos de depreciación de bienes de capital para una pequeña empresa. Hoy en día, con los nuevos registros contables de SUNAT, la autoridad puede calcular tales impuestos y ser validados por las empresas. Del mismo modo que lo que ocurre con los impuestos a las rentas del trabajo.

Este registro se denomina SIRE. Las empresas solo deben validar y aceptar la propuesta que ofrece la Sunat, tomando como base la información de los comprobantes de pago electrónicos.

Solo debe persistir el régimen RUS para pequeñas bodegas y establecimientos de esa naturaleza. Debe desaparecer el RER y el RMP. Se puede pasar a un solo régimen general y progresivo de impuesto a la renta, similar -por ejemplo- al de rentas del trabajo. La autoridad fiscal puede calcular los nuevos umbrales para el pago de las tasas marginales de impuesto a la renta.

En principio este régimen debe ser general para empresas de todo tamaño. Empresas grandes muy rápidamente (horas o días) estarán en la tasa de 29.5%, la misma que puede pasar a 30% para que la caja fiscal no sea vea afectada. Esta tasa es el que ha estado vigente por muchos años. Además, se igualaría a la tasa marginal actual del impuesto a las rentas del trabajo.

### **4. Nuevo esquema de reparto de utilidades**

Si bien es cierto que políticamente estos derechos laborales no se pueden revertir, si es posible un nuevo diseño para nuevas empresas. La idea es reducir el costo marginal del trabajador número 21. Es posible repartir esta carga entre el trabajador 15 y 25. Es decir, el reparto de utilidades no pasa abruptamente a entre 5% y 10% de las utilidades, sino que se reduce proporcionalmente. De este modo, se reduce el incentivo a contratar fuera de planilla.

## V. Algunas conclusiones

1. La alta informalidad laboral en el país responde en buena parte al diseño mismo de las normas tributarias y laborales para las micro y pequeñas empresas. No solo responde al nivel de desarrollo relativo del país.
2. Es posible mejorar y adaptar las legislaciones tributarias y laborales a la elevada heterogeneidad empresarial y de productividades de los trabajadores. Esta especie de “combo formalizador” puede alterar el actual equilibrio de la informalidad laboral y enanismo empresarial. Hacer una reforma por partes resta el potencial formalizador del paquete tributario/laboral.
3. Con regímenes generales y progresivos de tributación empresarial y prestaciones laborales se amplían los caminos para una mayor formalización, tanto empresarial como laboral.
4. Así, un relanzamiento del crecimiento económico puede ser acompañado con una menor informalidad laboral.

**DOCUMENTO  
ELABORADO  
POR:**

**Elmer Cuba**  
Socio de Macroconsult

Para la elaboración de esta Propuesta IPAE, el autor agradece los valiosos comentarios de sus colegas de Macroconsult en un seminario interno en octubre de 2023 y la valiosa asistencia de Stephani Maita.