



## Iniciativas del Congreso en materia laboral hacen más difícil la formalización de más de 12 millones de peruanos

Opinión APOYO Consultoría  
Mayo 2024

La producción regulatoria del Congreso apunta hacia un marco normativo laboral más rígido, más costoso y con menor protección social. Esto desincentiva la contratación formal y deja desprotegidos a millones de trabajadores. Desde APOYO Consultoría proponemos un cambio de dirección en este ámbito, con siete medidas que buscan fomentar la creación de empleos formales, proteger a los trabajadores más vulnerables y asegurar la empleabilidad durante periodos de transición laboral.

**Actualmente, hay más de 200 proyectos de ley en el Congreso que buscan modificar la regulación laboral. Estas iniciativas, que aparentemente tienen como objetivo favorecer a los trabajadores, en realidad perjudican a la gran mayoría.**

La mayor parte de las propuestas incrementan aún más la rigidez y costos de la contratación formal y la desincentivan, alejando a los trabajadores de la formalidad y sus beneficios. Esto es particularmente preocupante dada la situación actual de nuestro país: más de 12 millones de personas trabajan de manera informal y la tasa de informalidad no se ha reducido significativamente en los últimos diez años.

Aunque no todos los proyectos de ley tienen una alta probabilidad de aprobación, algunos que ya han sido aprobados en Comisión y están listos para debate en el Pleno generan preocupación, pues podrían agudizar esta problemática:

## Proyectos de ley regulatorios en materia laboral listos para debate en el pleno:

Tema	Proyecto de Ley / Medida	Impacto
Protección frente al despido	Extender la edad de jubilación obligatoria a 75 años (PL 1505/2021-CR)	Los empleadores deberán realizar evaluaciones médicas para determinar si los trabajadores mayores de 70 años están aptos para continuar en sus puestos, lo que incrementa los costos de desvinculación del personal.
	Incluir el monto de las contribuciones al sistema de pensiones en el cálculo de la indemnización frente al despido (PL 5732/2023-CR)	Incrementar la indemnización frente al despido dificulta la desvinculación de personal para las empresas y desincentiva la contratación formal, sobre todo a plazo indefinido, que suele ser mejor remunerada.
Reducción de la jornada laboral y aumento de costos laborales	Contabilizar la jornada laboral desde la llegada al centro de trabajo e incluir una sobretasa de 35% sobre el sueldo básico del trabajador nocturno (PL 1192/2021-CR y 2306/2021-CR)	Reducir la jornada laboral efectiva disminuye la producción de los trabajadores en la empresa. Además, la sobretasa para trabajadores nocturnos aumenta implícitamente el salario para este segmento, sin impulsar un aumento acorde de la productividad. Una menor productividad y mayor costo desincentiva la contratación formal.
Incremento de la RMV	Establecer aumentos obligatorios de la RMV cada dos años, sin tomar en cuenta criterios técnicos y el diálogo social (718/2021-CR y otros 3 PL)	Un aumento del salario mínimo genera incentivos para contratar de manera informal, si no está acompañado de una mejora de la productividad de los trabajadores. Este impacto es particularmente importante en micro y pequeñas empresas, donde la productividad promedio de los trabajadores suele ser menor.
Protección frente al despido	Promover la actividad sindical y el derecho a huelga (537/2021-CR y 903/2021-CR)	Modificaciones sustanciales al régimen de relaciones colectivas, como facilitar el ejercicio de huelga, pueden generar desequilibrios de poder durante las negociaciones. Adicionalmente, incluir al personal de empresas subcontratadas en las negociaciones colectivas dificultaría el consenso por las diferencias en condiciones laborales y elevaría los costos de coordinación.
	Facilitar la creación de sindicatos y la negociación colectiva en grupos empresariales y de empresas tercerizadas (456/2021-CR y 783/2021-CR)	

Las iniciativas del Congreso tienen como foco a una minoría que cuenta con empleo formal. Sin embargo, en el Perú, siete de cada diez trabajadores son informales y es a ellos a quienes se debe buscar proteger. En ese sentido, desde APOYO Consultoría, proponemos un cambio de dirección en la regulación laboral. Presentamos siete medidas, tres que buscan incentivar la contratación formal y cuatro que buscan garantizar la protección social de los trabajadores más vulnerables.

Para fomentar la creación de empleos formales, de mayor calidad y remuneración:

Los trabajadores formales gozan de beneficios como una mayor estabilidad de ingresos, protección frente a choques inesperados e incluso un mayor acceso a servicios de atención en salud, entre otros. En ese sentido, es fundamental aprobar políticas que promuevan la contratación formal de trabajadores, sobre todo bajo contratos a plazo indefinido, de mayor calidad:

01



**Impulsar una reforma constitucional para aclarar el concepto de protección ante el despido e incentivar las contrataciones a plazo indefinido, de mayor calidad:** En el 2001, un fallo del Tribunal Constitucional determinó que los trabajadores despedidos de manera injustificada, es decir, sin cumplir todos los requisitos de la ley, pueden optar por la reposición en la empresa, en lugar de recibir una compensación monetaria. Esta interpretación otorgó, de manera implícita, una estabilidad laboral absoluta, desvinculada de la productividad del trabajador, lo que ha desincentivado las contrataciones a plazo indefinido debido al aumento de rigidez en el proceso de despido. Como resultado, las empresas comenzaron a favorecer las contrataciones a plazo fijo. Según el MTPE, esta modalidad temporal pasó de representar el 30%

de los contratos al 70%, muy por encima del promedio de la OCDE (12%). Es fundamental establecer que la reparación ante un despido que no cumpla con los requisitos de la ley sea solo la indemnización monetaria y no la reposición. Esta última debe reservarse para despidos nulos (en casos de discriminación por maternidad o sindicalismo, por ejemplo). Esta aclaración incentivaría una recuperación de las contrataciones a plazo indeterminado, que suelen ser mejor remuneradas y más estables, en beneficio de los trabajadores.

02



**Evaluar con precaución cualquier nuevo incremento del salario mínimo para mitigar su efecto distorsionador:** Elevar el salario mínimo por encima de la productividad puede tener un impacto contrario al deseado, pues desincentiva la contratación formal y perjudica a los trabajadores de menores ingresos. Actualmente, el ratio entre el salario mínimo y el ingreso promedio –medida que refleja la productividad laboral promedio– es de 67% y en algunas regiones supera el 90%, muy por encima de otros países de la región y de la OECD. Por lo tanto, resaltamos la importancia de tomar con precaución cualquier nuevo incremento al salario mínimo. En particular, proponemos: (i) que se establezca una periodicidad para evaluar incrementos a esta variable, con la finalidad de dar predictibilidad, (ii) que se evalúen aumentos solo en un contexto de crecimiento económico sólido y reducción de la informalidad laboral, (iii) que se haga sobre la base de criterios técnicos, como la productividad laboral promedio y el costo de vida, incluso a nivel regional y (iv) que sea aprobado por el Consejo Nacional de Trabajo, en un diálogo tripartito entre empresas, trabajadores y Estado.

**03****Reenfocar las acciones de la Sunafil hacia una fiscalización más intensiva en la formalización laboral:**

La Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) tiene como objetivo supervisar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad y salud en el trabajo. Si bien el número de inspectores e inspecciones ha venido aumentando en los últimos años, esto no se ha visto reflejado en una disminución acorde de la informalidad. De acuerdo con un estudio reciente realizado por APOYO Consultoría y el estudio Vinatea & Toyama, esto se debe al enfoque de fiscalización actual de la entidad, que dedica más del 70% de sus recursos a la atención de denuncias que provienen, en su mayoría, de trabajadores en empresas formales. Esto deja un espacio limitado de tan solo 30% de los recursos para operativos de oficio que tengan como foco la formalización laboral. En ese sentido, proponemos potenciar el uso de tecnologías de información para atender de manera más eficiente las denuncias más recurrentes y así liberar recursos para inspecciones a empresas con altos niveles de informalidad.

**Segundo, para fortalecer y ampliar los sistemas de protección social y así cubrir a la mayoría de trabajadores, independientemente de su situación de formalidad:**

En el último mes, el Congreso ha aprobado un séptimo retiro de fondos de pensiones y un quinto retiro de fondos de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS). Estas medidas dejarán sin dinero para financiar una pensión a más del 80% de los afiliados al sistema privado de pensiones y sin un seguro de desempleo a la mayoría de los trabajadores formales. Además, estas medidas ignoran que más del 70% de la fuerza laboral carece de estos beneficios asociados a la formalidad. Ante este escenario, es importante diseñar políticas públicas que no solo restablezcan la protección social para

los empleados formales, sino que también incluyan a los informales y proporcionen acompañamiento durante los períodos de desempleo, al menor costo fiscal posible.

**01****Asegurar que la Reforma del Sistema Previsional –actualmente en debate en el Congreso– incluya a los trabajadores independientes e informales:**

El dictamen aprobado esta semana por la Comisión de Economía incluye un nuevo aporte para independientes y una devolución por consumo de un punto porcentual de lo pagado en IGV como aporte al sistema de pensiones para todos los consumidores. Sin embargo, esta propuesta no beneficia a la población de bajos ingresos, por el contrario, serían las personas con ingresos más altos, que suelen gastar más, las que obtendrían una devolución mayor. Más aún, no incentiva un mayor consumo formal, por lo que genera un alto costo fiscal. Proponemos, en su lugar, devolver todo el monto pagado en IGV hasta un tope mensual de S/250 consumidos y solo a personas con fondos acumulados menores a S/80 mil, para enfocar la devolución hacia los afiliados de menores ingresos. Bajo este esquema, un aportante que reciba la devolución máxima (S/45 soles mensuales) de manera consistente desde los 18 hasta los 67 años, podría acceder a una pensión de jubilación que cubra una canasta básica de consumo. Este sería un mecanismo progresivo de contribución por consumo, que beneficia más a los que menos ganan y que es sostenible fiscalmente, dado que se incentivaría un mayor consumo en canales formales.

**02**

**Migrar hacia un esquema de seguro de EsSalud que garantice a los asegurados la atención médica en cualquier centro de salud:** La atención sería gratuita en los establecimientos públicos y estaría sujeta a un límite de cobertura en los centros privados, determinado por los costos del sistema público. El nuevo diseño mantendría la cuota de contribución actual, pero mejoraría la calidad de los servicios de salud accesibles para los trabajadores y reduciría la congestión en el sistema público. Además, incentivaría a los trabajadores independientes a contribuir al seguro, dada la amplia cobertura y la flexibilidad para elegir centros médicos públicos o privados

**03**

**Reemplazar la CTS por un seguro de desempleo contributivo:** Originalmente, la CTS tenía como objetivo funcionar como un seguro de desempleo, pues solo se podía disponer del saldo cuando el trabajador perdía su empleo, lo que le permitía tener ingresos durante la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo. Sin embargo, en los últimos cinco años, el Ejecutivo y el Congreso han aprobado anualmente retiros totales de estos fondos, lo que ha desvirtuado su propósito original. Al no contar con este respaldo financiero durante los períodos de desempleo, los trabajadores se ven forzados a aceptar las primeras ofertas que aparezcan y esto limita sus oportunidades de obtener empleos mejor remunerados. En ese sentido, dado que la CTS ya no cumple su objetivo, proponemos reemplazarla por un seguro de desempleo contributivo. Este seguro estaría diseñado para proteger a trabajadores que hayan aportado por al menos 12 meses al fondo y que se hayan quedado sin empleo de

**04**

**Garantizar el acceso al mercado de capacitaciones para asegurar la empleabilidad de los trabajadores que han perdido su trabajo:** Para cerrar el círculo de protección social, no basta con solo asegurar ingresos temporales a los trabajadores desempleados, ni con incentivar la contratación formal. Se debe también garantizar el acceso al mercado de capacitaciones con la finalidad de permitir a los trabajadores adaptarse a los cambios en el mercado laboral y seguir siendo empleables. En esa línea, hemos propuesto mecanismos de financiamiento para acelerar la formación y capacitación de trabajadores, especialmente en las habilidades más demandadas por las empresas actualmente, como el talento digital (ver Opinión AC de Talento Digital).



**APOYO  
CONSULTORIA**

Somos una firma líder en servicios de asesoría empresarial para la toma de decisiones estratégicas en temas de economía, finanzas y estrategia.

Contamos con más de 40 años de experiencia en consultoría en el Perú, respaldados por un equipo de profesionales multidisciplinario con amplia experiencia y conocimiento sectorial. Brindamos servicios con altos estándares de calidad y confiabilidad a las principales empresas del país, así como a entidades gubernamentales y organismos internacionales, en el marco de relaciones de confianza y largo plazo.

SERVICIO DE ASESORÍA EMPRESARIAL (SAE) | CONSULTORÍA ECONÓMICA  
FINANZAS CORPORATIVAS | CONSULTORÍA DE NEGOCIOS | ANALYTICS  
FONDOS DE INVERSIÓN

Av. Armendáriz 424, Lima 15074, Perú | t (511) 213 1100  
[www.apoyoconsultoria.com](http://www.apoyoconsultoria.com)



APOYO Consultoría S.A.C. | RUC 20260496281