



PERÚ

Ministerio
de la Producción

Determinantes de la Informalidad Laboral



Oficina General de Evaluación
de Impacto y Estudios Económicos

INFORMALIDAD LABORAL

La informalidad laboral acarrea consecuencias negativas de gran alcance para el desarrollo económico de las naciones (OIT, 2023), ya que debilita las instituciones y disminuye los ingresos fiscales, limitando así la capacidad del Estado para proveer servicios públicos. Además, la informalidad laboral se asocia con bajos ingresos, escasa productividad y condiciones laborales precarias debido a la falta de protección laboral, generando a su vez problemas a largo plazo, como la falta de seguridad financiera en la vejez para los trabajadores (Tomaselli, 2021).

A nivel global, más del 50% de la fuerza laboral mundial y la mayoría de las MYPE se ven afectadas por la informalidad (OIT, 2023a). En el caso del Perú, la informalidad es considerablemente superior al promedio para un país con ingresos medios, ya que, a pesar que el PIB per cápita del Perú sugiere una informalidad laboral en torno al 50%, las cifras reales al cierre de 2022 alcanzan el 76% y se acentúa en las MYPE (84,8%) (INEI, 2023).

Las medidas implementadas por el Estado para fomentar la formalidad han mostrado avances significativos. Por ejemplo, la simplificación del registro de negocios ha tenido efectos positivos en México, incrementando en un 5% el total de negocios formalizados y en un 2,2% el número de empleados formales entre emprendedores previamente no registrados (Bruhn, 2008). De manera similar, en Brasil, las inspecciones han demostrado tener efectos positivos y significativos, aumentando en un 21% la probabilidad de formalización (Andrade, Bruhn y Mackenzie, 2013). Por último, en Bangladesh, la amenaza de sanciones fiscales a través de cartas a empresas ha generado un aumento en la tasa de formalización, aunque solo las empresas de mayores ingresos responden y se formalizan (Giorgi et al., 2015).

Frente a este escenario, se busca identificar los factores subyacentes a la informalidad laboral y cuantificar los niveles de informalidad en las MYPE en el Perú. Este enfoque permitirá obtener un diagnóstico preciso para diseñar políticas que aborden de manera efectiva sus condiciones.

1. Definición y causas de la informalidad

El concepto de informalidad ha ido desarrollándose a través del tiempo. Hart (1973) definió, por primera vez, el término sector informal como una herramienta para medir actividades muy diversas que están excluidas de la legislación o fuera del ámbito reglamentario o impositivo ⁴². A partir de ese momento, el tratamiento de la informalidad ha evolucionado hasta llegar a una definición más holística denominada “economía informal” y, posteriormente, incluir a los diferentes tipos de “empleo informal” fuera de empresas informales.

Así, en la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo ⁴³ (CIET), la economía informal se refiere: “A todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y unidades económicas ⁴⁴ que —en la legislación o en la práctica— no están cubiertas, o lo están en forma insuficiente, en los sistemas formales” (ILO, 2015).

Mientras que el empleo informal comprende al:

“Número de trabajadores informales, tanto en empresas del sector formal, empresas del sector informal u hogares, incluidos los empleados que tienen empleos informales; los empleadores y trabajadores por cuenta propia que trabajan en sus propias empresas del sector informal; los miembros de

cooperativas de productores informales; los trabajadores familiares auxiliares en empresas del sector formal o informal; y los trabajadores por cuenta propia que producen bienes para el consumo final por su hogar” (ILO, 2015).

En diversos estudios acerca de la informalidad se han identificado una serie de factores que inciden en la agudización de este fenómeno. Al respecto, un informe de Chen (2012) realiza un recuento de dichos enfoques: la escuela dualista, la escuela estructuralista, la escuela institucionalista o legalista, y la escuela voluntarista. De esa manera, a partir de Chen (2012) y la OIT (2020), se esquematizan las teorías planteadas por las escuelas de pensamiento sobre los conceptos y causas de la informalidad.

42 El autor empleó el término informal para dar cuenta de un conjunto de personas que, en contextos urbanos, desarrollaban una actividad económica de pequeña escala al margen de la regulación estatal. En ese contexto, la informalidad estuvo asociada a la pobreza y se expresó como estrategia del migrante para sobrevivir en la ciudad.

43 La CIET formula recomendaciones relacionados a las estadísticas del trabajo en forma de resoluciones y directrices, con el objetivo de que sean aprobadas por el Consejo de Administración de la OIT antes de pasar a formar parte del conjunto de normas internacionales sobre estadísticas del trabajo (ILO, 2015).

44 Dicha descripción fue ratificada 13 años después mediante la Recomendación de la OIT sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm.204), en la que se aclara, además, que el término no abarca las actividades ilícitas, y que la expresión «unidades económicas» de la definición hace referencia a las unidades que a) emplean mano de obra; b) corresponden a personas que trabajan por cuenta propia; y c) funcionan como cooperativas y unidades de economía social y solidaria.

CUADRO 1.1

CONCEPTOS Y CAUSAS DE LA INFORMALIDAD SEGÚN ESCUELAS DE PENSAMIENTO

Escuela de pensamiento	Autores	Conceptualización	Causas
Escuela dualista	Hart (1973), Sethuraman (1976), Tokman (1987).	Comprende actividades marginales o periféricas que no se relacionan con el sector formal. En caso de relacionarse, se considera que operan como un sector distinto de la economía.	Los negocios informales están excluidos de las oportunidades económicas debido a desequilibrios entre las tasas de crecimiento de la población y la demanda de mano de obra, y un desfase entre las habilidades de las personas y la estructura de las oportunidades económicas.
Escuela Estructuralista	Moser (1978), Castells y Portes (1989).	Considera al sector informal como una característica del desarrollo capitalista. Además, considera que el sector informal está subordinado al sector formal, dado que brinda bienes y servicios de bajo costo, aumentando la competitividad de las grandes empresas.	La naturaleza del crecimiento capitalista y/o del capitalismo impulsa la informalidad. Específicamente se refiere a los intentos de las empresas formales por reducir los costos laborales y aumentar la competitividad, así como la reacción de las empresas formales ante el poder de los trabajadores sindicados, las regulaciones estatales de la economía, la competencia global, y el proceso de industrialización.
Escuela legalista o institucional	De Soto (1989).	Conjunto de microempresarios que tratan de evitar los costos y las obligaciones del registro formal.	Un sistema legal hostil lleva a los trabajadores independientes a operar de manera informal con sus propias normas informales y extrajudiciales.
Escuela voluntarista	Marcouiller, Ruiz de Castilla y Woodruff (1997); Ranis y Stewart (1999), Maloney et al. (2007).	Conjunto de empresarios informales que evitan regulaciones e impuestos.	Los negocios informales eligen operar de manera informal después de considerar la relación costo-beneficio de la informalidad en comparación con la formalidad. En esta hipótesis, la informalidad, las restricciones institucionales e inflexibilidad, las interacciones en el mercado, es una actividad voluntaria de los agentes que maximizan su rentabilidad o prefieren la flexibilidad de este segmento.

Fuente: Chen 2012 y OIT 2020

Elaboración: PRODUCE – OGEIEE - Oficina de Estudios Económicos

■ Informalidad laboral en el Perú

En esta sección, se adopta la definición de informalidad establecida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), por lo que se considerará empleo informal a los siguientes grupos:

- Todos los trabajadores del sector informal (patronos, independientes, asalariados, trabajadores familiares no remunerados u otros),

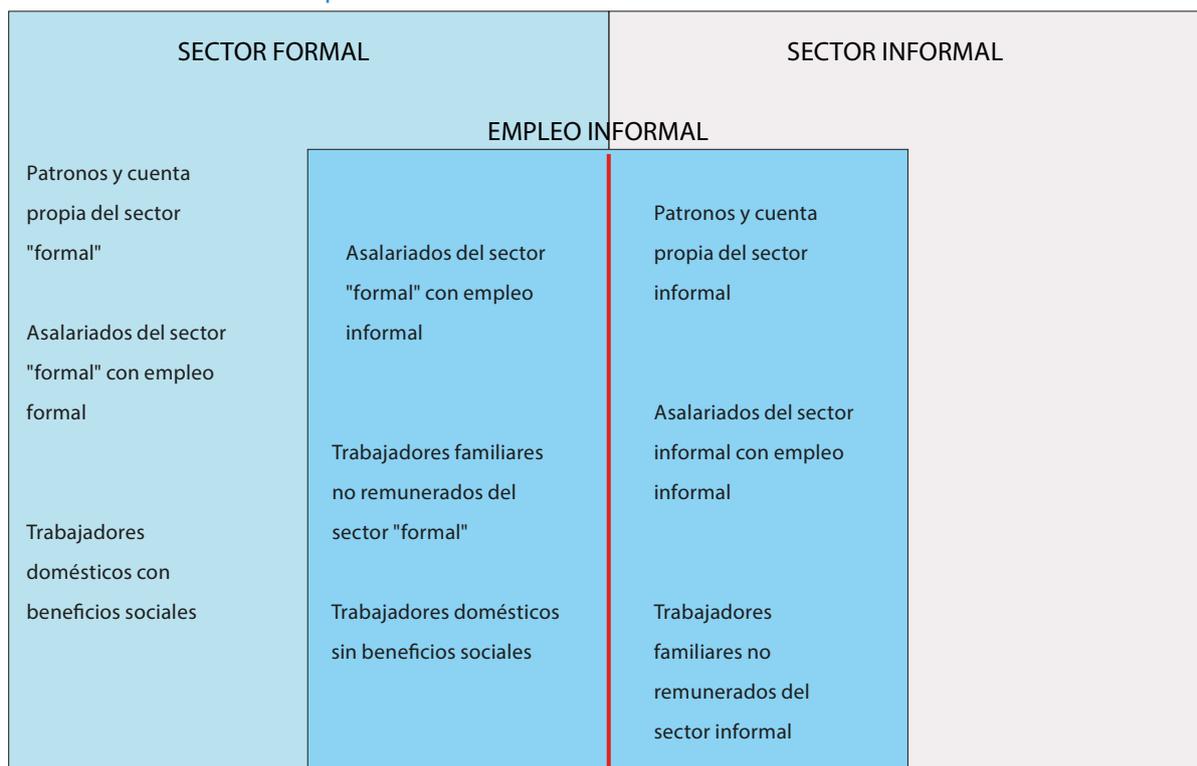
- Los asalariados y trabajadores domésticos si no cuentan con un seguro de salud o beneficios sociales financiado por el empleador,

- Los trabajadores familiares no remunerados, tanto si se hallan dentro como fuera del sector informal.

GRÁFICO 1.1

COMPONENTES DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA INFORMAL

(Universo: PEA Ocupada)



Fuente: INEI 2022

Nota: El área verde representa a las unidades productivas del sector formal y el área amarilla a las unidades productivas del sector informal. El empleo informal se encuentra enmarcado dentro de la circunferencia rosada, por lo tanto, todo lo que está fuera de ella y a la vez en el área verde, se considera como empleo formal. La única categoría que puede tener tres modalidades es la de trabajador asalariado. Este puede desempeñarse en un empleo informal en el sector informal, un empleo informal en el sector "formal", o un empleo formal en el sector "formal".

Respecto a la comparabilidad con los países de la región, se identifica que, ocho de cada diez trabajadores forman parte del sector informal en Bolivia, situándose en el primer lugar de la región con uno de los índices más altos a nivel mundial. Detrás, le siguen Perú (76%), Ecuador (69%), Colombia (58%) y México (57%) y, en menor medida, Brasil (39%) y Chile (27%).

Con respecto a las características de la informalidad peruana, se destaca la presencia de informalidad laboral en las

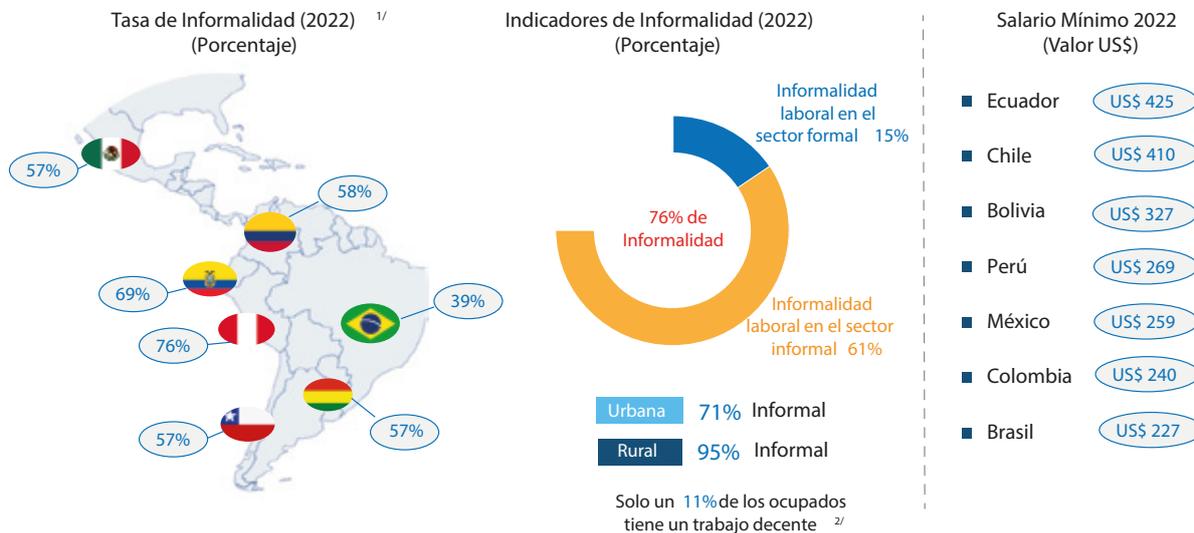
zonas rurales (95% de los trabajadores) por encima de zonas urbanas (71%). Asimismo, se identifica más trabajadores informales en el sector formal, es decir, aquellos que no cuentan con los beneficios de ley. Por ese motivo, se identifica que en el Perú solo un 11% de los trabajadores en el 2021 contaban con un trabajo decente ⁴⁵. Es decir, cuenta con una i) jornada laboral regular, ii) ingreso justo, iii) existencia de contrato, iv) existencia de seguro de salud pagado por el empleador y v) afiliación a un sistema de pensiones.



⁴⁵ De acuerdo con la OIT, se reconoce como empleo decente a aquel que asegura una serie de condiciones relacionadas al cumplimiento de los derechos laborales fundamentales; el acceso a ingreso justo; sin ningún tipo de discriminación; así como al disfrute de jornadas laborales reguladas y el diálogo social tripartito (MTPE, 2023).

GRÁFICO 1.2

RESUMEN DE INDICADORES DE LA INFORMALIDAD Y SALARIO MÍNIMO DE LA FORMALIDAD POR PAÍSES SELECCIONADOS, 2022



Nota: (1) La tasa de informalidad se recoge del catálogo de indicadores de la OIT por países. No obstante, en el caso de Perú, se imputa el dato a partir de lo procesado por CEPLAN sobre los datos de la INEI.

(2) El trabajo decente es un indicador flexible que cumple las características establecidas por la OIT y son procesadas para el Perú, para el año 2021, por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, donde se utilizan cinco características: i) jornada laboral regular, ii) ingreso justo, iii) existencia de contrato, iv) existencia de seguro de salud pagado por el empleador y v) afiliación a un sistema de pensiones.

Fuente: ILO 2023c, MTPE 2022, CEPLAN 2023, Bloomberg 2022

Elaboración: PRODUCE – OGEIEE - Oficina de Estudios Económicos

2. Determinantes de la Formalización Laboral en las micro y pequeñas empresas

Entre otros factores que condicionan la probabilidad de que un individuo haga parte del sector informal se encuentra el tamaño empresarial. De acuerdo con Cárdenas y Rozo (2007) y Santa María y Rozo (2009) la informalidad se concentra sobre todo en las microempresas mientras que los determinantes de ser formal aumentan de acuerdo con el tamaño de la empresa y su antigüedad.

Considerando que gran parte del tejido empresarial en el Perú se compone de microempresas y pequeñas empresas, la OIT en su informe sobre las “Políticas de formalización de América Latina” detalla el origen de la informalidad para las MYPE a través de analizar su naturaleza y las regulaciones del mercado de trabajo:



1. Baja productividad y altos costos de ser formal

En América Latina, las micro y pequeñas empresas operan en sectores de menor productividad, caracterizados por barreras de entrada y requerimientos de conocimiento más bajos. Estos niveles de productividad reducida son el resultado de limitaciones tanto internas como externas, incluyendo la restricción de acceso a financiamiento, lo cual limita su capacidad para invertir, innovar y explorar nuevos mercados. Además, optar por mantenerse en la formalidad conlleva obligaciones fiscales, el cumplimiento de normativas relacionadas con derechos laborales, remuneraciones, aspectos ambientales y sanitarios, entre otros.



2. Complejidad de procedimientos, regulación inadecuada para las características de las micro y pequeñas empresas

La formalización de empresas implican trámites administrativos que demandan tiempo y recursos financieros. Si las entidades involucradas carecen de coordinación, estos procesos pueden volverse complicados. Por ejemplo, la obtención de registros de propiedad puede ser especialmente desafiante para las microempresas, restringiendo su acceso a financiamiento y servicios esenciales como electricidad y agua. La capacidad y recursos limitados también pueden dificultar la realización de registros contables y la gestión empresarial.



3. Informalidad como opción atractiva de flexibilidad e independencia

En ocasiones, a pesar de tener la capacidad para contribuir, las empresas optan por la informalidad, debido a que se adapta mejor a su situación particular o porque cuentan con una baja percepción en relación al beneficio-costos de la formalidad.



4. Reducido control, fiscalización, y escasa sanción social

La limitada capacidad de los equipos encargados de la fiscalización, tanto en recursos humanos como financieros, dificulta el control efectivo de un gran número de empresas informales dispersas en todo el territorio. En ocasiones, esta capacidad se ve aún más mermada debido a la falta de coordinación entre las entidades responsables de la fiscalización. El costo de realizar una fiscalización adecuada a las empresas de menor tamaño puede ser significativo, mientras que el posible aporte en términos tributarios es limitado.

Fuente: OIT 2018

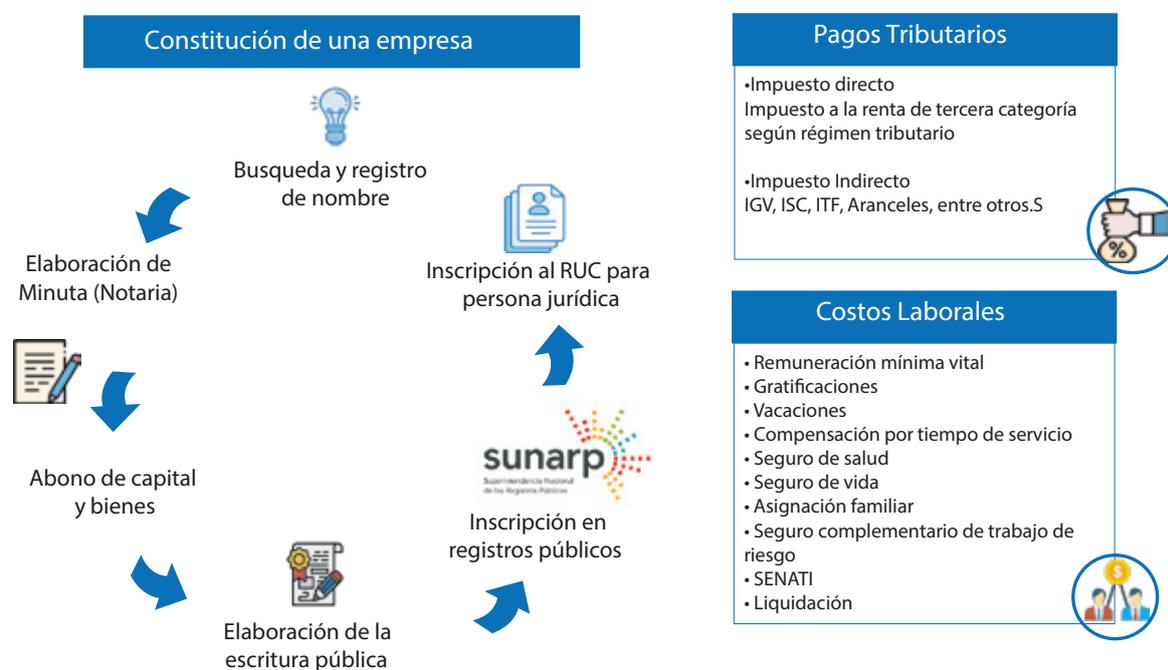
Elaboración: PRODUCE – OGEIEE – Oficina de Estudios Económicos

En el Perú, se habría contado con hasta 6 trámites para constituir una empresa formal y cuantiosos pagos asumidos por el empleador. Por ese motivo, de acuerdo con los datos de percepción de la Encuesta Nacional de Empresas (2018) se estima que el 90,6% de las Mipyme consideran entre excesiva y muy excesiva la actividad de fiscalización y sanción de la SUNAT en materia tributaria; el 62,2% entre excesiva y muy excesiva a la actividad de fiscalización

y sanción en materia laboral realizada por la SUNAFIL; y el 44,2% coinciden que la fiscalización y sanción en materia de regulación ambiental de las autoridades sectoriales son excesivas.

GRÁFICO 1.3

PROCEDIMIENTOS Y COSTOS ASUMIDOS POR EL EMPLEADOR



Fuente: Chen 2012
Elaboración: PRODUCE – OGEIEE - Oficina de Estudios Económicos

3. Estimación de la Informalidad Laboral en las MYPE peruanas

Durante la década previa a la pandemia, se evidenció un aumento constante en el empleo informal en el sector de las MYPE en Perú. Sin embargo, la llegada de la pandemia provocó una disrupción en esta tendencia. Posteriormente, en los dos años siguientes, se revierte el efecto hasta alcanzar niveles incluso más elevados que los registrados antes de la pandemia. El aumento de trabajadores informales en las MYPE pasó de un crecimiento promedio anual (TCPA) del 0,5% entre 2010 y 2019, a una caída

pronunciada del 5,8% en 2020, seguido de un incremento del 14,4% en 2021, aunque con una expansión más moderada en 2022. Por su parte, el empleo formal generado por las MYPE siguió una tendencia similar, pero con fluctuaciones más marcadas, pasó de un crecimiento promedio anual de 4,1% entre 2010 y 2019, a una caída significativa del 23,3% en 2020, seguida de un aumento constante de alrededor del 12,6% en los últimos dos años.

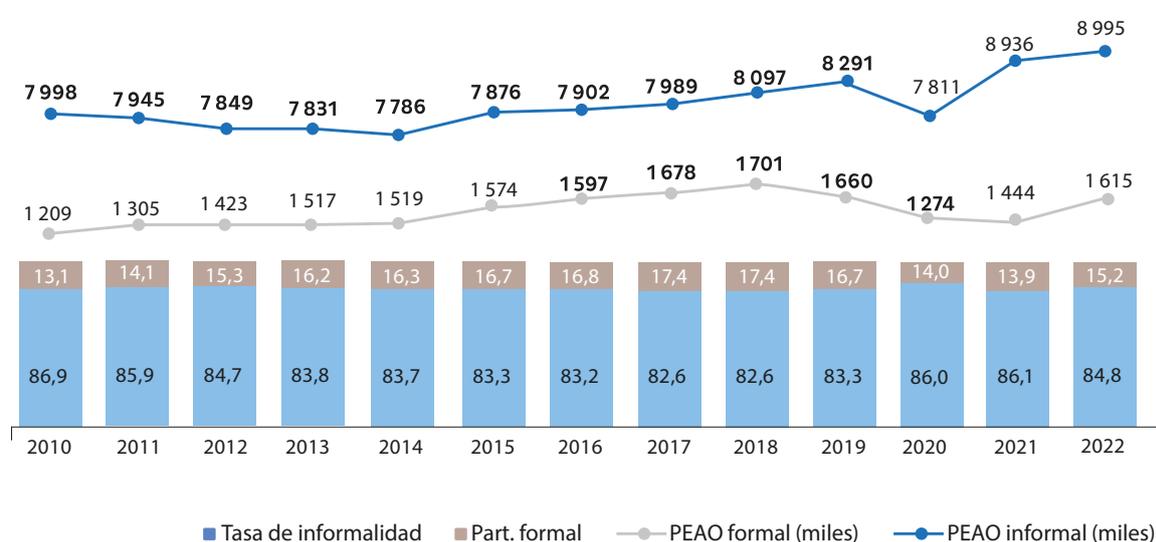
Se evidencia que en el período inmediatamente posterior a la reactivación económica se contó con un crecimiento más pronunciado en el empleo informal en comparación con el formal. Sin embargo, para el año 2022, el empleo formal experimentó un incremento (+11,9%) por encima del aumento del empleo informal (+0,7%).

Esto se tradujo en la creación de más de 171 mil puestos de trabajo formales y 59 mil empleos informales en las MYPE. En consecuencia, la tasa de informalidad laboral disminuyó en 1,3 puntos porcentuales, alcanzando 84,8%, la cifra más baja en los últimos tres años y acercándose a los niveles pre-pandemia registrados en 2019.

GRÁFICO 1.4

EMPLEO FORMAL E INFORMAL EN LAS MYPE DEL PERÚ, 2010-2022

(Miles de personas y porcentaje)



Fuente: INEI – ENAHO 2010-2022, SUNAT 2010-2022

Elaboración: PRODUCE – OGEIEE - Oficina de Estudios Económicos

Nota: Se realiza la medición de acuerdo a la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO)

En el año 2022, se observa que el 79,7% del empleo informal en las MYPE se encuentra concentrado principalmente en tres sectores: agropecuario (39,5%), comercio (21,3%) y servicios (18,9%). Seguido de construcción (10,6%), manufactura (8,2%), minería (0,9%) y pesca (0,6%). El aumento del empleo informal es el resultado del crecimiento en dos de sus principales sectores como es el de servicios (+23,9%) y comercio (+2,3%), y, en menor medida, por el incremento en el sector de manufactura (+12,9%) y construcción

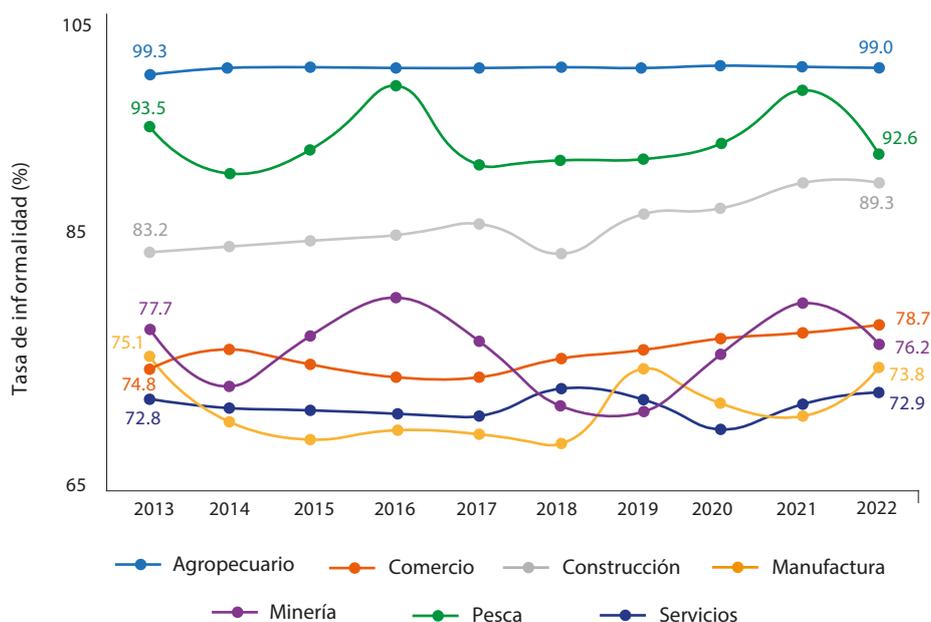
(+4,9%) en comparación con los datos del 2021. Por lo que, si bien el empleo informal ha experimentado un aumento moderado respecto al año previo, aún se mantiene por encima de los niveles del 2019 (+8,3%). Debido a que, con respecto a este periodo, en la mayoría de los sectores ha crecido, especialmente, en construcción (+37,7%) y minería (+29,2%). Solo en el sector servicios se encuentra ligeramente por debajo de los niveles pre-pandemia (-0,1%).

Por su parte, el empleo formal experimentó un crecimiento más marcado, debido a su expansión en todas las actividades económicas respecto al año previo, destacando los sectores de pesca (+63,2%), minería (+33,5%) y servicios (+19,3%) como los principales contribuyentes. Esto aportó a que se encuentre por alcanzar los niveles pre-pandemia, situándose solo un -2,7% por debajo de dicho nivel, destacando el crecimiento del empleo formal en manufactura (+12,2%) y construcción (+2,6%) por encima de lo registrado en el 2019.

En cuanto a la distribución del empleo informal dentro de cada sector económico, en el 2022, destacan con mayor concentración de trabajadores informales el agropecuario (99,0%), pesca (92,6%) y construcción (89,3%), superando incluso el promedio nacional (84,8%). En menor medida, le siguen comercio (78,7%), minería (76,2%), manufactura (73,8%) y servicios (72,9%).

GRÁFICO 1.5

EMPLEO INFORMAL EN LAS MYPE DENTRO DE CADA SECTOR ECONÓMICO, 2013-2022
(Porcentaje)



Fuente: INEI – ENAHO 2013-2022, SUNAT 2013-2022
Elaboración: PRODUCE – OGEIEE - Oficina de Estudios Económicos

A nivel nacional, la ciudad de Lima acapara el 22,8% del empleo informal en las MYPE, una concentración que se explica en gran medida por la alta presencia de migrantes que recurren a la informalidad como una estrategia necesaria para sobrevivir. Además de Lima, otras regiones también presentan un considerable porcentaje del empleo informal a nivel nacional, incluyendo Puno (6,6%), Cajamarca (6,0%), Cusco (5,9%), Piura (5,7%) y La Libertad (5,7%).

Cuando se examina la información a nivel departamental, en el año 2022, se observa que, los niveles más bajos de informalidad laboral en las MYPE del Perú se encuentran en los departamentos costeros. Por otro lado, la presencia del empleo informal se acentúa en las regiones de la sierra central y nororiental. En específico, regiones como el Callao (68,1%), Lima (70,7%), Arequipa (78,0%), Ica (79,7%), Moquegua (82,6%), La Libertad (83,7%), Tumbes (83,8%) y Tacna (84,5%) registraron tasas de informalidad

laboral MYPE por debajo del promedio departamental en 2022 (84,8%). En contraste, la informalidad laboral se presenta de manera más acentuada dentro de los departamentos de Huancavelica (97,1%), Apurímac (96,9%), Puno (96,8%), Amazonas (96,3%), Ayacucho (96,1%) y Huánuco (96,0%), entre otros.

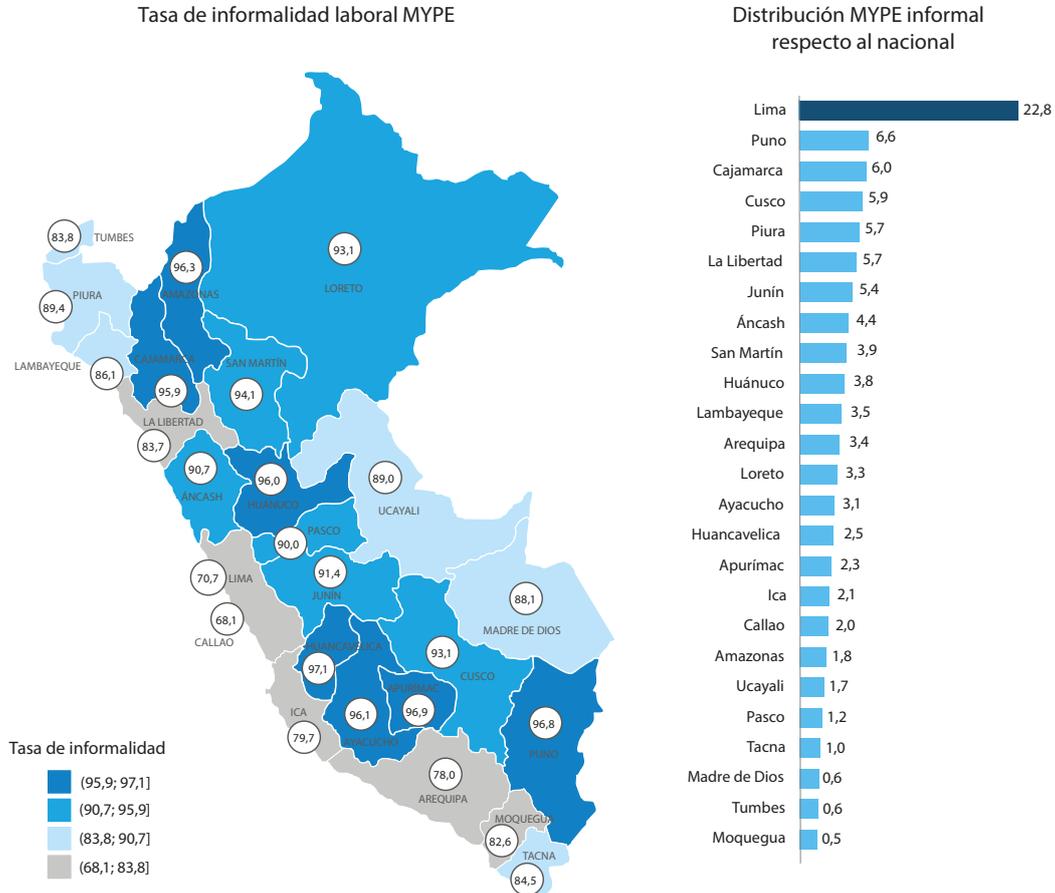
En el contexto de la reactivación económica después de la crisis sanitaria y económica, se evidencia que las regiones del Perú que experimentaron las mayores caídas en el empleo informal también sufrieron las salidas más marcadas de trabajadores del mercado laboral. Esto sugiere que la reducción en la tasa de informalidad no necesariamente se debe a la migración de trabajadores hacia el sector formal, sino que podría reflejar una disminución en la participación general de trabajadores en el mercado laboral.



GRÁFICO 1.6

EMPLEO FORMAL E INFORMAL EN LAS MYPE SEGÚN DEPARTAMENTO, 2022

(Porcentaje)



Fuente: INEI – ENAHO 2022, SUNAT 2022
 Elaboración: PRODUCE – OGEIEE - Oficina de Estudios Económicos

Para el año 2022, pese a observarse un aumento en la cantidad de trabajadores tanto en el sector formal como en el informal en la mayoría de las regiones en comparación con el año previo, el empleo formal ha logrado superar los niveles anteriores a la pandemia en tan solo 10 departamentos del Perú. Estas regiones incluyen a Tumbes (+20,2%), Pasco (+19,0%), Huancavelica (+15,6%), Moquegua (+15,0%), Junín (10,4%), entre otras.

Paralelamente, el empleo informal ha experimentado una disminución en relación a los niveles pre-pandemia solamente en las regiones de Cajamarca (-7,4%) y Amazonas (-0,4%); mientras que, en el resto de las regiones se ha registrado un aumento en la informalidad en comparación con dichos niveles previos. Destacando el incremento en el empleo informal en Madre de Dios (+35,8%), Tumbes (+27,9%), Junín (+22,3%), entre otros.