



n°105

CONTENIDO

- Elementos para el Análisis de la Remuneración Mínima Vital
Consideraciones legales y económicas acerca de la RMV.
- Análisis de Resultados del Impuesto a las Transacciones Financieras
Herramientas para perfeccionar la aplicación del tributo.

**INFORMATIVO
REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA**

Editor

Michel Seiner Pellny

Equipo de análisis

Sandra Campos Calderón

Freddy Sequeiros Hilaes

Rosa Vidarte Chiccon

A. ANALISIS LEGAL

I. La remuneración mínima en los convenios internacionales y la Constitución

La Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993 dispone que *“las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”*.

El derecho al trabajo es considerado un derecho humano. Debido a ello los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que abordan materia laboral son considerados tratados sobre derechos humanos; por lo tanto, en concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, las disposiciones constitucionales que regulan materia laboral deben interpretarse de conformidad con los referidos convenios.

En este marco, entonces, resulta pertinente revisar qué disponen en materia de remuneraciones mínimas los convenios de la OIT que el Perú ha ratificado y lo que señala la Constitución de 1993:

a) Los Convenios de la OIT

El Perú ha ratificado los Convenios 26 y 99 de la OIT referidos a remuneración mínima¹. De la lectura conjunta de ambos convenios se puede concluir que el Estado Peruano se ha comprometido a establecer métodos que conduzcan a la fijación de salarios mínimos cuando se trate de: (i) trabajadores que no cuenten con un mecanismo eficaz para la fijación de sus salarios (mediante convenio colectivo u otro medio), (ii) trabajadores con sueldos excepcionalmente bajos, y (iii) trabajadores de empresas agrícolas y afines.

b) La Constitución de 1993:

Por su parte, la Constitución de 1993 trata en su artículo 24^o el tema de las remuneraciones mínimas; en el mismo se puede leer lo siguiente: *“Las remuneraciones mínimas se regulan por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores”*.

Efectuando el análisis conjunto de la Constitución y de los convenios de la OIT citados se puede concluir que:

1. No se obliga al Estado a establecer remuneraciones mínimas de manera general en todos los sectores de la actividad productiva

De la interpretación conjunta de los Convenios de la OIT y de la Constitución, se desprende que es obligatorio el establecimiento de remuneraciones mínimas, pero no se señala que éstas deban existir en todos los sectores de las actividades productivas.

Así, mientras la Constitución solo señala que deben existir remuneraciones mínimas, los convenios de la OIT señalan que aquellas solo deben ser establecidas para trabajadores que estén en determinadas situaciones. Consecuentemente, solo deberían establecerse remuneraciones mínimas cuando se trate de trabajadores que no cuenten con un mecanismo eficaz para la fijación de sus salarios (mediante convenio colectivo u otro medio), trabajadores con sueldos excepcionalmente bajos y trabajadores de empresas agrícolas y afines.

Los citados Convenios de la OIT se dirigen a proteger a los trabajadores con menores ingresos (trabajadores con sueldos muy bajos y trabajadores de sectores rurales) y a aquellos que no tengan la suficiente capacidad para negociar el monto de sus remuneraciones (trabajadores no sindicalizados). De acuerdo con ello, en los sectores de las actividades laborales con trabajadores que no presenten estas condiciones (trabajadores sindicalizados, trabajadores ajenos a las actividades agrícolas) no se justifica la existencia de remuneraciones mínimas. La única excepción

¹ El Convenio 26 señala en su primer artículo que: *“Todo Miembro (...) se obliga a establecer o mantener métodos que permitan la fijación de tasas mínimas de los salarios de los trabajadores empleados en industrias o partes de industria (especialmente en las industrias a domicilio) en las que no exista un régimen eficaz para la fijación de salarios, por medio de contratos colectivos u otro sistema, y en las que los salarios sean excepcionalmente bajos”*. Por otro lado, el Convenio 99 dispone en su primer artículo que: *“Todo Miembro (...) se obliga a establecer o a conservar métodos adecuados que permitan fijar tasas mínimas de salarios para los trabajadores empleados en las empresas agrícolas y en ocupaciones afines”*.

adicional planteada por los Convenios OIT es la relativa a trabajadores con sueldos excepcionalmente bajos los que estarían ubicados, como da cuenta la parte económica del presente informe, en el sector informal y no se verían beneficiados por un aumento del sueldo mínimo.

No obstante lo señalado respecto de la regulación a nivel constitucional, nuestra legislación contempla la denominada Remuneración Mínima Vital (RMV) que es de aplicación en todos los sectores de la actividad productiva.

2. El Estado es el encargado de regular el monto de las remuneraciones mínimas

Los convenios mencionados, así como la Constitución, encargan al Estado la regulación de las remuneraciones mínimas, lo cual incluye la fijación del monto de las mismas. No obstante, la última dispone que las organizaciones de trabajadores y empleadores deben participar en la referida regulación. En consecuencia, el monto de la RMV debe ser regulado por el Estado con la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores. Esto significa que estas últimas participan, pero que es el Estado quien, en última instancia, tiene el poder de decisión, pues, como es natural, difícilmente las partes se podrán poner de acuerdo en un monto que satisfaga a todos los “*stakeholders*”.

No obstante lo señalado, la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores en la regulación del monto de la RMV recién se pudo hacer efectiva en Diciembre de 2005, oportunidad en que se realizó el último incremento de la RMV; ya que el año anterior se había creado, mediante la Ley 28318, el procedimiento para ello al interior del Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (CNT)². Por ello, en los reajustes anteriores al año 2004 de la RMV, el Poder Ejecutivo actuó de forma unilateral a través de Decretos Urgencia.

Modificaciones a la Remuneración Mínima Legal		
Dispositivo Normativo	Fecha de emisión	Monto
D.U. 10-94	22/04/1994	S/. 132.00
D.U. 73-96	01/10/1996	S/. 215.00
D.U. 27-97	01/04/1997	S/. 265.00
D.U. 34-97	15/04/1997	S/. 300.00
D.U. 74-97	03/08/1997	S/. 345.00
D.U. 12-2000	09/03/2000	S/. 410.00
D.U. 22-2003	13/09/2003	S/. 460.00
D.S. 16-2005-TR	29/12/2005	S/. 500.00

Elaboración: Reflexión Democrática

B. ANÁLISIS ECONÓMICO

I. Factores a considerar para modificar la RMV

La RMV es la contraprestación, que como mínimo, debe percibir un trabajador por una jornada de ocho horas de trabajo, dicha remuneración toma un valor único en todo el país y en todas las actividades que se desarrollan en él.

Los incrementos en la RMV se han considerado como una forma de aliviar la pobreza y la desigualdad de los ingresos económicos, por lo que su fijación tiene como objetivo favorecer la remuneración de los sectores más pobres, así como emitir una señal al mercado laboral que permita tomar como referencia esta remuneración para la fijación de los salarios.

Sin embargo, en la práctica, la utilidad de la RMV no ha podido corregir el problema de los trabajadores que perciben bajos sueldos que no permiten cubrir niveles mínimos de subsistencia. Por el contrario, ha generado efectos negativos sobre el empleo y las remuneraciones. Una estimación realizada por un estudio del Banco Central de Reserva de Perú (BCRP) encontró que un incremento de la remuneración mínima en 10% (considera año 2003) asumiendo que no se registran ganancias y/o pérdidas de empleo por incrementos de la producción, generaría una pérdida de 9,2 mil

² Se debe precisar que en el mencionado último incremento de la RMV, en Diciembre del año 2005, las organizaciones de empleadores y trabajadores participaron a través del CNT, no obstante, al no mediar acuerdo respecto al monto del incremento, fue el Ejecutivo quien fijó el monto de la RMV.

empleos formales en Lima Metropolitana³. Asimismo, otro estudio encontró efectos negativos sobre el empleo de los trabajadores en el sector informal que tienen remuneraciones ligeramente superiores a la remuneración mínima⁴.

Dada la escasa efectividad de la RMV, para su fijación se deben considerar factores como: la productividad, la informalidad, el empleo, las diferencias existentes entre las regiones y la falta de información.

Informalidad

Las remuneraciones se deben establecer de acuerdo a la productividad de cada trabajador. Si la RMV está por encima de la remuneración que le corresponde a un trabajador de baja productividad, estos trabajadores no serían empleables, por lo que se originarían pérdidas de empleos formales. Esta situación afecta básicamente a los trabajadores jóvenes y/o a la mano de obra poco calificada, dado que las empresas no estarían dispuestas a pagar por encima de la productividad de dichos trabajadores. En el Perú, si la productividad de los trabajadores es muy baja, de existir un fuerte incremento de la RMV el efecto sería una reducción del empleo formal. Cabe indicar que actualmente no existe una estadística nacional respecto a indicadores de productividad de los trabajadores según la actividad que desempeñen, sin embargo la productividad se mide de forma cotidiana dentro de cada relación laboral por el propio empleador.

En términos teóricos, se considera que el aumento de la RMV causará un efecto distributivo entre los trabajadores que perciben bajos ingresos, siempre que los empleadores decidan ajustar las remuneraciones hacia arriba. Sin embargo, para el caso peruano el alto porcentaje de informalidad existente (77% de la PEA ocupada, ENAHO 2005)⁵ y la débil fiscalización laboral ocasiona que muchas veces los empleadores en lugar de ajustar los salarios decidan optar por la informalidad. Si aumentan las empresas que no pueden pagar la RMV aumenta la informalidad, dicho incremento será mayor en la medida que la RMV sea muy alta⁶ y esté muy por encima de la productividad del trabajador.

Empleo

El incremento de la RMV también podría causar desempleo. Ello se debe a que al elevarse los costos laborales de los empleadores, estos no estarán dispuestos a pagar esta remuneración mínima y optarán por prescindir de mano de obra o por la informalidad. El efecto de esta situación se acentúa si se considera que según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo⁷, el Perú tiene un alto porcentaje de no cumplimiento de la remuneración mínima vital, el cual asciende a 42.9%⁸, considerando solo aquellos trabajadores que estarían afectados al cumplimiento de las regulaciones del salario mínimo en el Perú del año 2002.

El estudio del BCRP señalado en líneas previas, hizo una evaluación de la probabilidad de pasar hacia el desempleo o subempleo o hacia la inactividad a partir de la ocupación, ante un incremento de la RMV, siendo el resultado de aproximadamente 20% entre trabajadores de bajos ingresos. Por el contrario, los trabajadores de mayores ingresos, generalmente los del sector formal, tienen mayores probabilidades de mantener su empleo, por lo que no se verían afectados por los cambios en la RMV. Según la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios, a junio del 2006, que realiza el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a empresas de 10 a más trabajadores⁹, el 95.2% de la PEA asalariada privada en el Perú urbano percibe una remuneración mayor a la RMV.

³ CÉSPEDES REYNAGA, Nikita. Efectos del Salario Mínimo en el Mercado Laboral Peruano. Banco Central de Reserva, marzo 2005

⁴ JARAMILLO BAANANTE, Miguel. ¿Cómo se ajusta el mercado de trabajo ante cambios en el salario mínimo en el Perú? Evaluando la experiencia de la última década. Grade, julio 2005.

⁵ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Plan Sectorial 2006-2011: Empleo y Derechos Laborales para todos los peruanos. Según lo que se señala en dicho informe el sector informal constituye un conjunto de unidades económicas dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios, cuyas principales características son la poca capitalización y la baja productividad, con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad. Los segmentos de mercado con empleo informal son: la microempresa (de 2 a 9 trabajadores), el independiente no profesional, el trabajador familiar no remunerado y resto de trabajadores.

⁶ "La experiencia internacional señala que el salario mínimo no debe pasar el 30% del salario promedio, para que no tenga un efecto dañino en el mercado laboral, porque si es más alto crea una barrera para la formalización y generación de empleo", declaración de Gustavo Yamada en el diario Gestión de fecha 02 de agosto del 2007.

⁷ Good Jobs Wanted: Labor Markets in Latin America. BID (2003).

⁸ Este porcentaje representa a los trabajadores que tienen entre 25 y 40 años de edad y que trabajan más de 40 horas a la semana, y fue estimado en base a la Encuesta Nacional de Hogares del año 2002 (ENAHO 2002 IV).

⁹ Cabe señalar que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo considera este sector como formal.

Diferencias entre regiones

Otro de los aspectos a tener en cuenta es que actualmente la RMV es única a nivel nacional, es decir, no se considera que el costo de vida varía según cada región, por lo que el establecimiento de dicha remuneración en una región de menor desarrollo y con mano de obra poco calificada estaría induciendo a una mayor informalidad o al no cumplimiento de las normas sobre el salario mínimo.

Información

Uno de los objetivos que se señaló previamente para la fijación de la RMV es brindar información al mercado sobre el nivel de las remuneraciones, ya que al proveer señales que ahorran costos de información al empleador se podría contribuir a la mejora de la eficiencia del mercado laboral¹⁰.

Atendiendo las consideraciones legales, la RMV debería cumplir su objetivo de señalización al mercado laboral, por lo cual el rol del Estado debería ser proporcionar información que contemple las características de cada región y las actividades realizadas, de tal forma que permita a los empleadores y trabajadores guiarse de esta información.

¹⁰ MALONEY, W. y. NUÑEZ, J. "Minimum wages in Latin America". NBER Working Paper Series 9800. (2003)

A. Aplicación del ITF

Con el objeto de combatir la evasión y la informalidad, la Ley N°28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía, publicada en El Peruano el día 26 de marzo del 2004, involucra dos medios tributarios: la bancarización y el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).

El ITF es un impuesto indirecto (grava la compra o uso de bienes y servicios por parte de los contribuyentes). Se aplica a determinadas transacciones financieras, como los depósitos y retiros realizados en cualquier modalidad de cuentas abiertas en el Sistema Financiero Nacional. El ITF es deducible como gasto para el Impuesto a la Renta, excepto para los perceptores de rentas de quinta categoría, pues estos se encuentran exonerados.

La ley que creó el ITF establece que es un impuesto temporal: se aplicaría desde el 1 de marzo del 2004 hasta el 31 de diciembre del 2006, el gobierno determinó que continúe hasta el 31 de diciembre del 2007. La evolución de la tasa del ITF se muestra en el siguiente cuadro.

Tasa del ITF	
Período de vigencia	Alícuota
Desde marzo del 2004* hasta el 31 de diciembre de 2004	0.10%
Desde el 1 de enero del 2005 hasta el 31 de diciembre de 2007**	0.08%

* Durante los primeros 26 días de marzo del 2004 estuvo en vigencia la tasa de 0.15% aprobada por el Decreto Legislativo No.939

**La tasa del ITF para el 2006 estuvo fijada en 0.06%. Pero se retornó a la tasa de .08% a raíz de la Décima Quinta Disposición Final de la Ley No.28653 (22 de diciembre del 2005).

Fuente: MEF. Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009

B. Consecuencias en precios

Un argumento en contra de la aplicación del ITF es que produciría inflación. Al evaluar el Índice de Precios al Consumidor se observa que este IPC venía creciendo desde antes de la aplicación del ITF. Adicionalmente, su evolución porcentual incluso se reduce drásticamente durante lo años de aplicación del ITF. Si bien ello no implica que el ITF no haya distorsionado las mediciones inflacionarias, el indicador se mantiene en niveles saludables y cercanos a las metas proyectadas por el BCRP en los últimos años, a pesar del ITF.

Variación Porcentual IPC

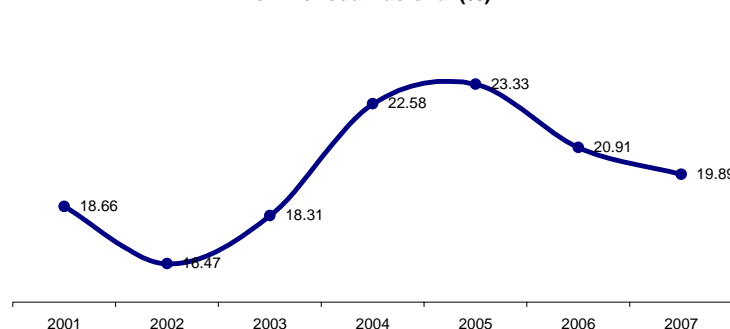
Año	%
2002	1,5
2003	2,5
2004	3,5
2005	1,5
2006	1,1

Elaboración: Reflexión Democrática.

C. Impacto en la eficiencia del Sistema Financiero

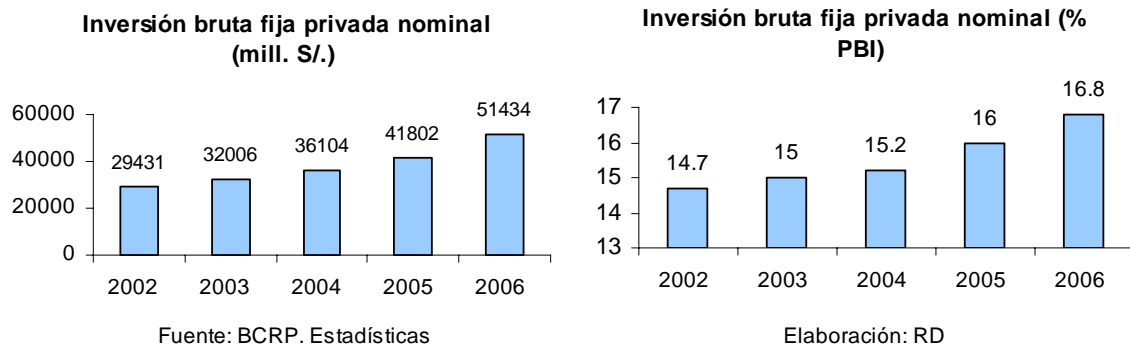
El spread bancario (medido aquí como la diferencia entre tasa activa y pasiva promedio en moneda nacional) sí mostró un alza que coincide con la entrada en vigencia del ITF. Así, si bien las tasas de interés vienen mostrándose más competitivas en los últimos dos años, debe considerarse que el ITF bien puede haber contribuido a encarecer la utilización de la intermediación financiera. Ello parece señalar que, una reducción en la tasa podría generar impactos positivos en la economía dotando de mayor dinamismo al Sistema Financiero.

Evolución de Spread Bancario Promedio en Moneda Nacional (%)



Fuente: SBS. Elaboración: Reflexión Democrática.

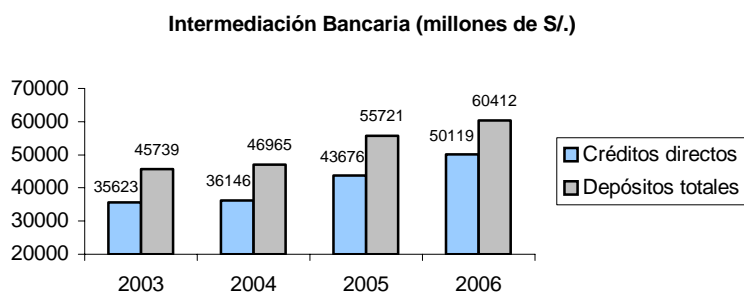
D. Impacto en la inversión privada.



Las estadísticas muestran que la inversión ha venido aumentando, aun después de la entrada en vigencia del ITF. No es visible, por tanto, algún impacto negativo del ITF sobre la inversión privada. Ello no implica que el ITF no haya perjudicado la inversión sino tan solo que, a pesar de la vigencia del ITF, la inversión continuó con su tendencia positiva.

E. Impacto en intermediación y bancarización

En el año 1999, Colombia aplicó el ITF con una tasa de 0,2% que ocasionó que hacia el año 2001 la bancarización se redujera en gran porcentaje. En Brasil, Colombia y Ecuador entre 1998 y 2000, estando el impuesto en vigencia, el



cociente entre moneda fuera del sistema financiero y el circulante (agregado monetario compuesto por monedas, billetes y depósitos en cuenta corriente en poder del público) aumentó entre un 15 y un 20%. En el Perú, el nivel de intermediación financiera es uno de los más bajos de los países de Latinoamérica. La SUNAT argumenta que lo sucedido en Colombia se debió a que no exoneró el movimiento interbancario, en cambio en el Perú todo movimiento de capital está exonerado (Bolsa de Valores, Bolsa de Productos, AFPs y Fondos Mutuos)¹¹.

Si bien es complejo determinar si el ITF llegó a desincentivar la bancarización de recursos que anteriormente no requerían de servicios financieros, sí se puede apreciar que la tendencia al aumento de depósitos y créditos directos no se vio modificada por la aplicación del ITF. Ello no implica que el ITF no pueda haber sido determinante en algunas decisiones de depósito y crédito, sino que el tributo no ocasionó menor demanda por servicios financieros.

F. Información

El ITF es una herramienta eficaz de la administración tributaria para obtener información de los ingresos y egresos no declarados de los actuales contribuyentes y facilitar la detección de informalidad, evasión y otras operaciones ilícitas como lavado de dinero y corrupción. Al gravar la entrada y salida de dinero desde las cuentas abiertas en el sistema financiero, el ITF permite la reconstrucción parcial de los flujos de ingresos y gastos de una persona (cadena pagos)

¹¹ www.sunat.gob.pe

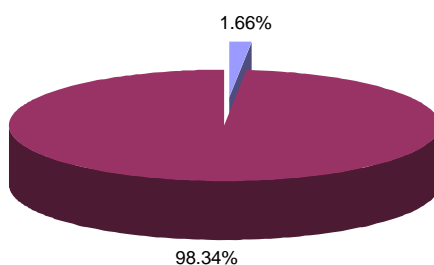
en un determinado período. Esta obtención de mayor información que permite detectar evasión e informalidad es más importante que la función recaudadora del ITF¹².

Acceder a esta información permite a la SUNAT superar en alguna medida las limitaciones al acceso a la información financiera que establece el secreto bancario¹³. En este sentido, en mayo del 2007, SUNAT señaló que el ITF ha permitido detectar más de S/. 600 millones en ingresos no declarados por los contribuyentes¹⁴. En ese sentido, el MEF decidió prorrogar el ITF debido a sus beneficios en términos de fiscalización y a sus reducidos impactos en intermediación financiera y bancarización¹⁵.

G. Impacto fiscal

La recaudación por ITF en el 2006 fue de 843 millones de soles, lo que, como explica el cuadro siguiente, 1.66% de la recaudación anual. Dada su creación como impuesto temporal, los ingresos obtenidos de su recaudación no deberían estar destinados a gastos corrientes.

Participación del ITF en Recaudación Nacional (2006)



Fuente: SUNAT. Elaboración: Reflexión Democrática.

Asumiendo que la tasa del impuesto haya sido 0.06% en el 2006, como fue previsto cuando se creó el ITF (ver cuadro en Sección A). del presente informe, y manteniendo el mismo nivel de transacciones financieras, se hubiera recaudado 632 millones de soles por concepto de ITF en lugar de los 843 millones de soles recaudados con la tasa de 0.08%. La diferencia es de 211 millones de soles.

H. Conclusiones

Si bien los resultados del ITF en términos de impacto en la economía parecen haber sido absorbidos por la bonanza económica con mucho menos ruido que el avisado durante su elaboración y antes de su vigencia, es difícil determinar cómo se habrían movido los indicadores vinculados a él sin su existencia. Considerando que (i) el ITF puede haber ocasionado un relativo encarecimiento de la intermediación financiera; (ii) que su recaudación es reducida porcentualmente, más aun si se considera que, en principio, no se destina a gastos corrientes, (iii) su alto valor al momento de perfeccionar la función recaudatoria de la administración tributaria; parecería una alternativa a considerar una reducción de la tasa.

¹² Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 (MMM 07-09)

¹³ MMM 07-09

¹⁴ SUNAT detecta a través de ITF evasión tributaria por S/. 600 millones. RPP, 8 de mayo del 2007. http://www.rpp.com.pe/portada/economia/76782_1.php

¹⁵ MEF. Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 (Actualización al mes de agosto 2006)