

Lo que nos deja este Congreso:

Implicancias de vincular multas

y remuneraciones en la SUNAFIL

Por:

Mayén Ugarte, Presidenta del Consejo Directivo

Paloma Cotrina, Especialista Legal

Daniela Huallanca, Practicante del área Legal

En un contexto en el que el Congreso de la República viene impulsando y aprobando iniciativas que crean obligaciones de gasto público permanente, resulta necesario mirar con especial cuidado aquellas propuestas que inciden en remuneraciones, bonificaciones o beneficios laborales dentro del sector público. **No se trata solo de medidas con impacto inmediato para grupos específicos, sino de decisiones que, como ha advertido el Consejo Fiscal, pueden generar mayores rigideces presupuestales, reducir el margen para financiar otras prioridades estatales y comprometer la sostenibilidad fiscal.** Más aún si varias de estas iniciativas carecen de una adecuada cuantificación de su costo o de fuentes claras de financiamiento; de hecho, solo **las medidas aprobadas recientemente por el Pleno suponen al menos S/ 11,4 mil millones** anuales para el fisco ¹. Bajo ese marco general, corresponde examinar cómo esta misma tendencia se manifiesta en el caso de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.

El debate actual sobre las remuneraciones en la SUNAFIL se inserta en una secuencia de iniciativas legislativas que comprende el Proyecto de Ley N.º 9744/2024-CR, la Ley N.º 32486 y los Proyectos de Ley N.º 14184/2025-CR, 14023/2025-CR y 13696/2025-CR. Aunque estas medidas adoptan fórmulas distintas —bonificación por desempeño o nueva escala remunerativa—, ambas generan problemas en cuanto a los incentivos que pueden producir.

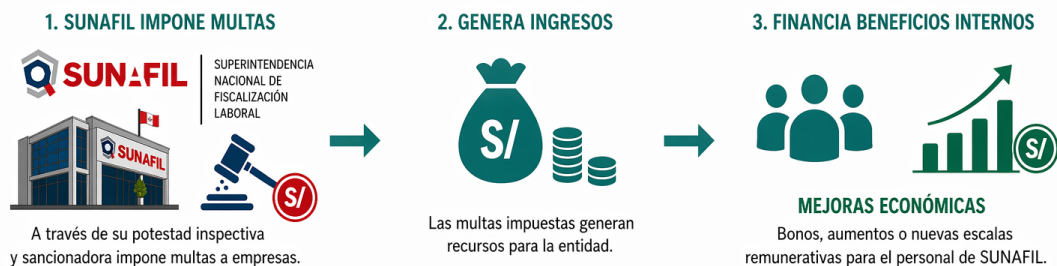
El punto de conexión entre estas medidas no está solo en su finalidad remunerativa, sino en el mecanismo previsto para hacerlas viables. En unos casos, se plantea una bonificación asociada al excedente de recaudación; en otros, una nueva escala remunerativa cuya implementación requiere excepciones presupuestarias o la eventual utilización de recursos directamente recaudados por la propia entidad. Por ello, más allá de la fórmula elegida, lo relevante es determinar si el esquema termina vinculando la mejora económica del personal con ingresos obtenidos en el ejercicio de la potestad inspectiva y sancionadora de la SUNAFIL.

Cuando el financiamiento de mejoras salariales depende, aun de manera indirecta, de ingresos asociados a la imposición de sanciones, se genera un riesgo de distorsión de la función inspectiva, se tensionan las reglas presupuestarias y se trasladan efectos relevantes

al entorno empresarial y al proceso de formalización laboral. En particular, cobra relevancia la posibilidad de que la ejecución de estas medidas descansa, de manera expresa o indirecta, en recursos generados por la propia entidad, incluidos los vinculados a su actividad fiscalizadora y sancionadora.

Vincular multas con remuneraciones en SUNAFIL: un incentivo perverso y riesgoso

Cuando sancionar genera ingresos que financian beneficios internos, se distorsiona la función inspectiva.



¿Cuáles son sus consecuencias?



Del bono por desempeño al aumento remunerativo: una historia que se repite

El primer antecedente concreto de esta discusión es el Proyecto de Ley N.º 9744/2024-CR, aprobado por mayoría en la Comisión de Trabajo, que propone una bonificación para los trabajadores de la SUNAFIL sujeta al cumplimiento de determinados requisitos y financiada con el excedente de recaudación promedio de los últimos tres años fiscales. Su lógica es clara: si la SUNAFIL recauda más por multas, puede generarse un fondo para otorgar una bonificación de hasta el 50% de la remuneración básica del trabajador, con la posibilidad de un porcentaje adicional si se alcanza un alto nivel de cumplimiento de indicadores estratégicos.

Esa propuesta genera un vínculo directo entre la capacidad de sancionar y el beneficio económico de quienes integran la entidad fiscalizadora. El problema no está en la mejora de las condiciones laborales en sí misma, sino en el mecanismo escogido para financiarla. Si el ingreso adicional depende, aunque sea de manera indirecta, del aumento de la recaudación por multas, el sistema deja de proyectar plena imparcialidad. En ese escenario, la fiscalización ya no se percibe únicamente como una herramienta orientada a promover el cumplimiento, sino también como una fuente de financiamiento.

En esa línea, los Proyectos de Ley N.º 14184/2025-CR, 14023/2025-CR y 13696/2025-CR coinciden en buscar la viabilidad de la nueva escala remunerativa de la SUNAFIL mediante excepciones o flexibilidades frente a las restricciones presupuestarias del ejercicio fiscal 2026; de manera particular, el PL 14184/2025-CR añade un elemento distintivo: permite, por única vez, el uso de recursos directamente recaudados por la propia entidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

El discurso cambió: ya no se habla del “bono”, pero se mantiene el elemento central, que es vincular una mejora económica de los trabajadores con los ingresos generados por la función sancionadora de la SUNAFIL. Por eso, sostener que se trata de dos mecanismos completamente distintos sería engañoso. En apariencia son fórmulas diferentes; en el fondo, ambas comparten el mismo riesgo: mientras más se recauda, más espacio existe para financiar beneficios salariales. Ese incentivo es incompatible con una función inspectiva que debería priorizar la orientación, la prevención y la corrección del incumplimiento.

Idea clave

Las propuestas, aunque con distintos mecanismos, mantienen el mismo problema: vinculan mejoras salariales en la SUNAFIL con los ingresos por multas. Esto genera un incentivo que puede afectar la imparcialidad de la función inspectiva y desviar su enfoque preventivo.

Límites de la Ley de Presupuesto y riesgos de la excepción planteada

Uno de los aspectos más delicados de esta propuesta es, precisamente, su tensión con la Ley de Presupuesto y con las reglas constitucionales que ordenan el gasto público. La pretensión de exceptuar a SUNAFIL de los artículos 6 y 9 de la Ley de Presupuesto de los años 2025 y 2026 para viabilizar una nueva escala remunerativa rompe límites generales aplicables a toda la administración pública y abre un precedente riesgoso, pues otras entidades podrían exigir un tratamiento similar, afectando la coherencia de la política remunerativa estatal.

Según la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la SUNAFIL cuenta con su presupuesto institucional totalmente distribuido, de modo que cualquier mejora económica requeriría, en los hechos, una transferencia adicional del Tesoro Público o una exoneración excepcional del marco vigente ². Esto confirma que no estamos ante una medida inocua desde el punto de vista fiscal, sino ante una decisión con impacto directo sobre el orden presupuestario.

En ese escenario, corresponde además evaluar si una iniciativa de este tipo invade competencias reservadas al Poder Ejecutivo, dado que el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución le atribuye exclusivamente la administración de la hacienda pública. Asimismo, debe analizarse si vulnera también el artículo 79, que prohíbe al Congreso crear o aumentar el gasto público.

Por eso, aun cuando algunos de los textos no digan de manera expresa que las remuneraciones se financiarán “con multas recaudadas”, la afectación subsiste si se flexibiliza el marco presupuestario para permitir que recursos de la propia entidad —provenientes, directa o indirectamente, de su actividad sancionadora— terminen sosteniendo beneficios salariales. En ese caso, no solo se tensionan los principios de equilibrio financiero y programación presupuestal, sino que se reincide en la misma lógica de fondo: usar la capacidad recaudatoria asociada a la fiscalización como soporte de mejoras económicas internas.



La propuesta tensiona la Ley de Presupuesto y la Constitución al intentar exceptuar a la SUNAFIL para financiar aumentos salariales, lo que podría generar precedentes para otras entidades. Además, implicaría usar más recursos públicos o ingresos propios, afectando el equilibrio fiscal. En esencia, se mantiene el problema de vincular mejoras salariales con ingresos derivados de sanciones.

Riesgos para la objetividad e imparcialidad de la función inspectiva

Este tipo de medidas compromete un elemento esencial del sistema inspectivo: su objetividad. El empleador, el trabajador y la ciudadanía deben percibir que la actuación de la SUNAFIL responde a criterios técnicos, legales y proporcionales, no a incentivos económicos internos. Cuando se crea un nexo entre sanción y mejora salarial, esa confianza se debilita.

No hace falta que exista una orden expresa para multar más. Basta con que el diseño institucional permita que la entidad se beneficie de una mayor recaudación para que aparezca un conflicto de interés estructural. La sola posibilidad de que el incremento de ingresos de SUNAFIL facilite o sostenga mejoras remunerativas genera una señal equivocada: que sancionar puede tener efectos positivos para la propia institución. Ese es justamente el tipo de incentivo perverso que se cuestionó con el proyecto de bonificaciones y que hoy revive con la nueva escala remunerativa.

El artículo 4 de la Ley N.º 29981 deja claro que la SUNAFIL no ha sido diseñada únicamente para fiscalizar y sancionar. Su marco legal también le asigna funciones de promoción, orientación y asistencia técnica especializada, además de la supervisión del cumplimiento de la normativa sociolaboral³. Por eso, el foco de su actuación debería estar en prevenir, corregir y acompañar el cumplimiento, y no en reforzar una lógica donde la sanción termine ocupando el centro de su intervención.

Cuando ese diseño institucional se distorsiona y la sanción empieza a ocupar un lugar predominante, los riesgos dejan de ser abstractos y pueden traducirse en conductas muy concretas: fiscalizaciones más agresivas, interpretaciones forzadas de la norma, priorización de empresas más fáciles de sancionar, incremento de litigios y deterioro del debido proceso. También puede abrirse un espacio de discrecionalidad que afecte la seguridad jurídica de los empleadores. No se trata de afirmar que toda inspección será arbitraria, sino de advertir que el diseño normativo abre la puerta a ese resultado, y una política pública no debería construirse sobre incentivos que comprometan la neutralidad de la autoridad.

Por eso, el problema no es meramente presupuestal. Es también institucional. Se corre el riesgo de desnaturalizar la función inspectiva de la SUNAFIL, desplazándola de un modelo de prevención y corrección hacia uno más cercano a la recaudación. En términos de política pública, ese cambio es profundamente inconveniente.

Afectación para las empresas y, especialmente, para las MYPE

Este debate no solo afecta la arquitectura institucional del Estado. También tiene efectos directos sobre las empresas. **Y el impacto es particularmente delicado para las micro y pequeñas empresas, que constituyen el grueso del tejido empresarial peruano. Además, las MYPE representan el 99.7% de la estructura empresarial del país, con más de 2.3 millones de unidades productivas, pero al mismo tiempo enfrentan niveles muy altos de informalidad: 90.3% en microempresas y 45.6% en pequeñas empresas.**⁴

En un contexto así, ligar la mejora salarial de la SUNAFIL a recursos provenientes de multas no solo es un error institucional, sino también una mala señal económica. Las MYPE no operan en condiciones favorables. Muchas carecen de asesoría especializada, tienen dificultades para cumplir con exigencias regulatorias complejas y necesitan acompañamiento técnico para transitar hacia la formalidad. Someterlas a un entorno donde la fiscalización pueda verse empujada por una lógica de recaudación agrava su vulnerabilidad.

El problema es todavía más serio si se considera la fragilidad técnica de las microempresas. Según la Encuesta Nacional de Empresas 2019, solo el 15.8% de las microempresas accedió a servicios de asistencia técnica especializada⁵, lo que refleja su alta vulnerabilidad frente a exigencias regulatorias complejas como las laborales. En otras palabras, muchas MYPE no incumplen por una lógica deliberada de evasión, sino por falta de capacidad, orientación y acompañamiento.

Diversos gremios empresariales y asociaciones regionales han coincidido en este punto: medidas de este tipo pueden generar más temor a contratar, menor inversión en capital humano, desincentivo a la formalidad y un deterioro de la relación entre Estado y empleadores formales.⁶ En lugar de atacar las causas estructurales de la informalidad —costos, desconocimiento, baja productividad, exceso regulatorio, falta de asistencia técnica—, se insiste en una respuesta punitiva que actúa después de la infracción y que puede terminar castigando precisamente a quienes ya están dentro del sistema formal.

El resultado puede ser contraproducente: en vez de promover la formalización, se refuerza la percepción de que la fiscalización laboral es una amenaza antes que una herramienta de mejora del cumplimiento. Y en un país donde la informalidad laboral ronda niveles extremadamente altos, esa no debería ser la apuesta del Estado.



Nueva fórmula, el mismo riesgo

Lo más preocupante de este proceso es que revive, bajo otra fórmula, una lógica que ya había sido correctamente cuestionada. Cuando se plantearon bonificaciones financiadas con excedentes de recaudación, la sociedad civil advirtió que se generaba un incentivo perverso: más multas podían traducirse en beneficios económicos para la propia entidad. Hoy, aunque ya no se hable de bonos a favor de los trabajadores, el efecto de fondo sigue ahí. Si la nueva escala remunerativa se viabiliza con recursos directamente recaudados por la SUNAFIL, el mensaje institucional no cambia: multar más genera más margen para pagar mejor.

Ese diseño no fortalece el sistema de inspección del trabajo; lo distorsiona. En lugar de reforzar una función orientada a la prevención, la corrección y la asistencia técnica, introduce un incentivo que puede afectar la objetividad de la autoridad, endurecer la fiscalización y aumentar la presión sobre empresas que ya operan en un entorno de alta informalidad y marcada vulnerabilidad, especialmente las MYPE. Desde una perspectiva institucional, presupuestaria y de política pública, se trata de un grave error, porque normaliza que la potestad sancionadora sirva como soporte de beneficios económicos internos.

Bibliografía

- ¹ Consejo Fiscal del Perú. (2026, marzo 26). Comunicado N.º 02-2026-CF: El Consejo Fiscal reitera su preocupación por la persistencia en la aprobación de iniciativas legislativas que comprometen la sostenibilidad fiscal
- ² Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2025). Oficio N.º 000581-2025-MTPE/4.
- ³ Ley N.º 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- ⁴ Horizonte Laboral. (2025). ¿La nueva Ley MYPE realmente resuelve el problema de la informalidad
- ⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). Encuesta nacional de empresas 2019: Informe final de actividades y resultados.
- ⁶ Asociación PYME Perú. (2025). Solicitud de atención prioritaria sobre proyecto que afectaría a miles de MIPYME [Carta].