PERÚ
DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

3. Desarrollo productivo y empleo

3.3 Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad

Pablo Lavado, Gustavo Yamada
CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

CIES consorcio de investigación económica y social
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP
IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
TRANSPARENCIA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
IDEA

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno
Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:
Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021
Coordinador: Kevin Tello
Edición y corrección de estilo: Luis Ráez
Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.° de depósito legal: 2021-04459

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4 Presentación

5 Resumen

6 Diagnóstico de la situación actual

15 Opciones de política y costos y beneficios asociados

19 Objetivos específicos y recomendaciones de política propuestas

25 Obstáculos para la implementación de las políticas

26 Hoja de ruta

27 Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

PERÚ DEBATE 2021
Propuestas hacia un mejor gobierno

Empleo e informalidad laboral en la nueva normalidad

Pablo Lavado
CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Gustavo Yamada[1]
CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

RESUMEN La triple crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de COVID-19 ha evidenciado diversos problemas estructurales de la economía y sociedad peruana, tales como su elevada informalidad laboral. La eficacia de las medidas implementadas como respuesta a la emergencia se ha visto limitada por un mercado laboral predominantemente informal y, por lo tanto, alejado del Estado. El futuro inmediato no luce alentador, pues es probable que la informalidad laboral aumente a cerca del 80% antes de que la economía vuelva a su trayectoria económica precrisis. El cercano panorama electoral ofrece una gran oportunidad para evaluar opciones de política y modificaciones importantes a la legislación y administración laboral peruana. ¿Es posible para el Perú contar con una legislación laboral moderna que concilie un conjunto de derechos laborales fundamentales (para una gran mayoría de sus trabajadores) con la heterogénea realidad empresarial y productiva del país (que se desenvuelve en un mundo cada vez más competitivo y automatizado)? El presente documento tiene como objetivo identificar y analizar algunas de las propuestas que se hayan planteado en los últimos años e iniciativas recientes, a la luz del escenario de la nueva "normalidad" pospandemia.

PALABRAS CLAVE: *empleo, informalidad laboral, legislación laboral, trabajadores independientes*

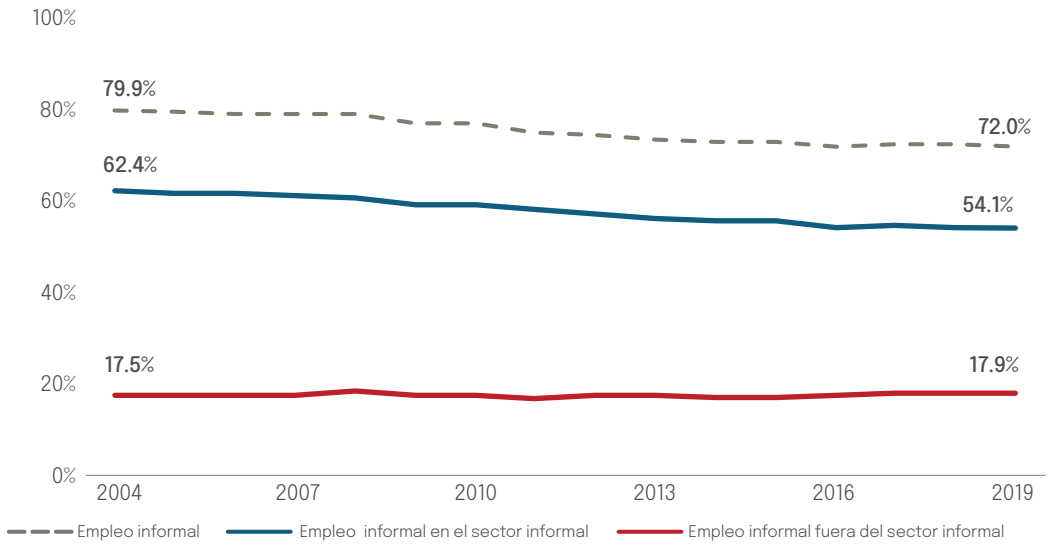
1 Los autores contamos con la excelente colaboración de Renzo Guzmán. Agradecemos los comentarios de Jorge Toyama, Miguel Jaramillo y Elmer Cuba, durante el desarrollo del documento, y las sugerencias del revisor anónimo del CIES a una versión previa del documento. Todas las opiniones e interpretaciones incluidas son de nuestra responsabilidad personal y no comprometen ni a la Universidad del Pacífico ni al CIES.

Diagnóstico de la situación actual

La informalidad laboral constituye uno de los problemas estructurales que enfrenta nuestro país, que la pandemia de COVID-19 ha contribuido a agudizar. La informalidad no es solo un reflejo del subdesarrollo, sino también es la fuente de un mayor retraso económico, pues implica una asignación subóptima de los factores productivos y pérdidas de productividad. Asimismo, genera distorsiones en el mercado laboral, limitando el acceso a la protección social, el acceso a financiamiento formal y la participación en los mercados internacionales (Lewis, 2004; Levy, 2008; Loayza, 2016a; Céspedes, 2020).

Reducir la informalidad no depende únicamente del crecimiento económico. Durante el periodo 2004-2013, la economía peruana creció a un ritmo de 6.4% en promedio por año, mientras que en el periodo 2014-2019 experimentó un estancamiento, con una tasa de crecimiento promedio igual a 3.2%. A pesar del éxito macroeconómico, los niveles de informalidad laboral no han presentado un cambio significativo; entre 2004 a 2019 apenas se redujo de 79.9% a 72.0%.

Figura 1. Evolución del empleo informal (2007-2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019). Elaboración propia.

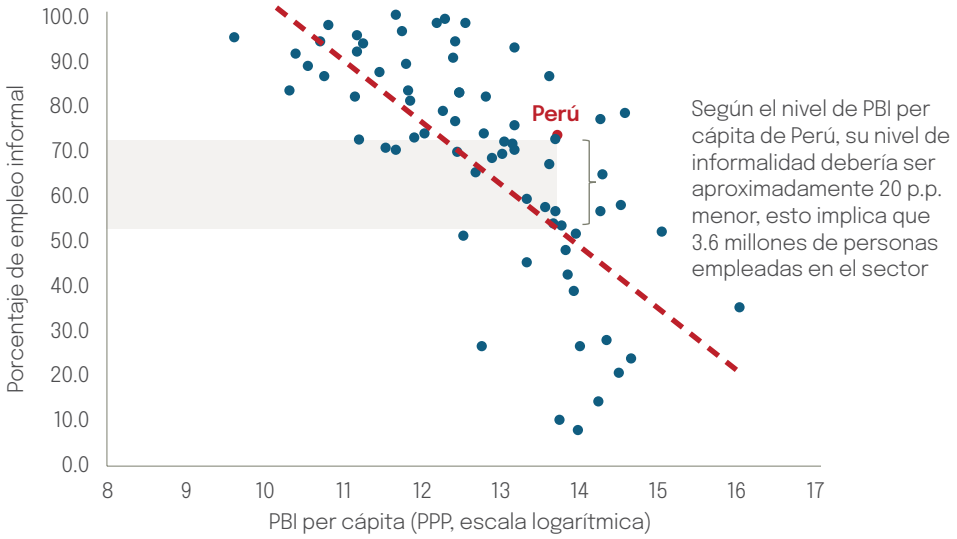
Loayza y Rigolini (2006) encuentran que la informalidad es mayor en países que tienen un PBI per cápita más bajo e imponen más costos a las empresas formales, en forma de regulaciones comerciales más rígidas, sistemas de justicia menos eficientes y un menor nivel de control de la informalidad. En la Figura 2i se ilustra la correlación negativa que existe entre el ingreso per cápita y la informalidad laboral. En ese sentido, considerando el nivel del PBI per cápita en Perú, su nivel de informalidad debería ser alrededor de 20 puntos porcentuales (p.p.) menor, esto es equivalente a 3.6 millones de personas.[2] Asimismo, en

2 Se aprecia una correlación negativa entre el PBI per cápita (medido en dólares constantes del 2017) y el nivel de informalidad laboral en una muestra de 72 países. Adicionalmente, se ha trazado una línea de regresión que se puede interpretar como el valor promedio de informalidad que debería presentar cada país considerando su nivel de ingresos.

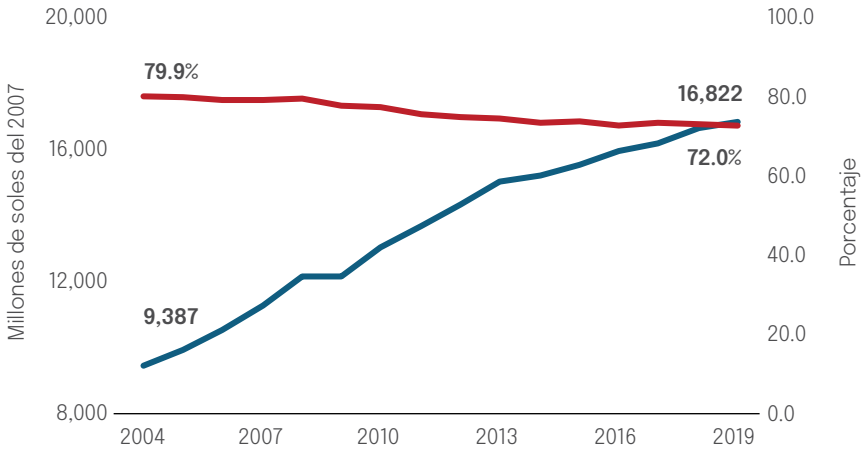
la Figura 2ii se muestra que mientras el PBI per cápita se incrementó en más de 70% en los últimos 15 años, la informalidad laboral solo se redujo en 7.9 p.p.

Figura 2. Relación entre el PBI per cápita y la informalidad

(i) Correlación entre PBI per cápita y la informalidad laboral en el mundo (2018)



(ii) Evolución de la informalidad laboral y el PBI per cápita en el Perú (2004-2019)



Fuente: Banco Mundial y Encuesta Nacional de Hogares. Elaboración propia.

PBI per cápita (eje izq.) Informalidad (eje der.)

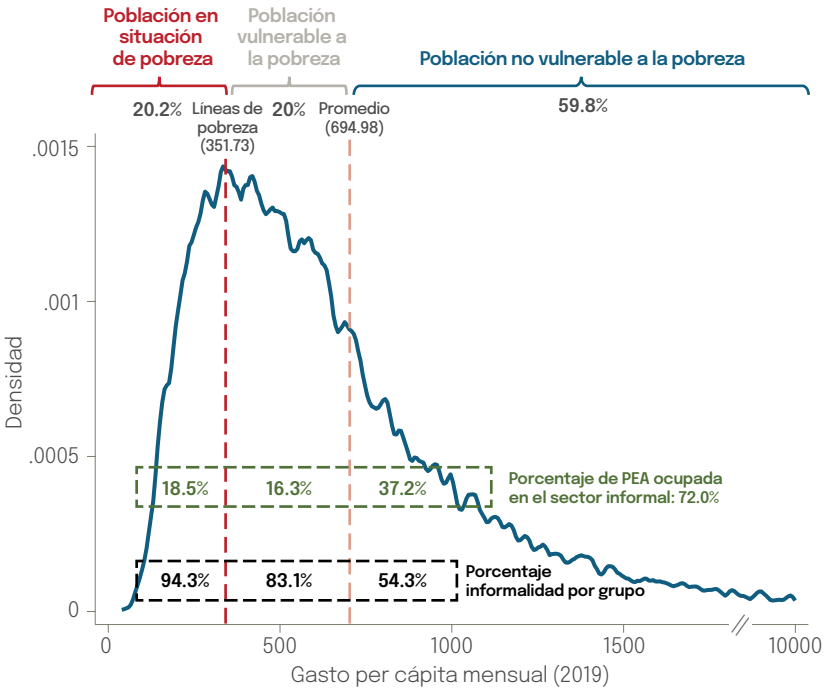
Ante esta situación de "exceso de informalidad", surge la natural interrogante ¿por qué un segmento importante de la fuerza laboral no se formaliza? Levy (2008) y una amplia literatura previa ofrecen dos respuestas a esta cuestión: (i) la baja productividad de los trabajadores y las empresas y (ii) la autoexclusión, pues se obtienen más beneficios siendo informal que formal.

Según la primera respuesta, la informalidad es el resultado de la baja productividad de los trabajadores y las empresas, debido a factores estructurales como el bajo nivel educativo, limitado acceso a capital físico y a ciertos factores sociodemográficos (*e.g.*, una alta incidencia de poblaciones jóvenes y rurales). En la Figura 3, se presenta la distribución de gasto per cápita mensual en Perú en 2019. Se puede observar que en los dos primeros grupos (población en situación de pobreza y vulnerable a la pobreza) que poseen menores ingresos, menor nivel educativo, menor tenencia de activos físicos, entre otros, el

porcentaje de población que se desempeña en el sector informal está por encima del 90%. Lograr progresos de formalidad laboral en estos segmentos sería materia de políticas de mediano y largo plazo, como aumentar y mejorar los niveles de capital humano y físico.

Por ello, en el corto plazo, los esfuerzos para lograr el tránsito hacia la formalidad deberían focalizarse en la población menos vulnerable a la pobreza, pues poseen características individuales (*e.g.*, ingresos, educación, tenencia de activos) que pueden hacer atractivo ser formal para un porcentaje de la población de este grupo. Es en este grupo en el que, independientemente del nivel de educación, la intermitencia entre la vida formal y la vida informal es muy común y estaría asociada a factores distintos a la productividad. Además, como se aprecia en la Figura 2i, la productividad del país no estaría explicando el exceso de informalidad que se aprecia para el nivel de PBI per cápita con el que cuenta Perú.

Figura 3. Distribución de gasto per cápita y nivel de informalidad (2019)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Elaboración propia.

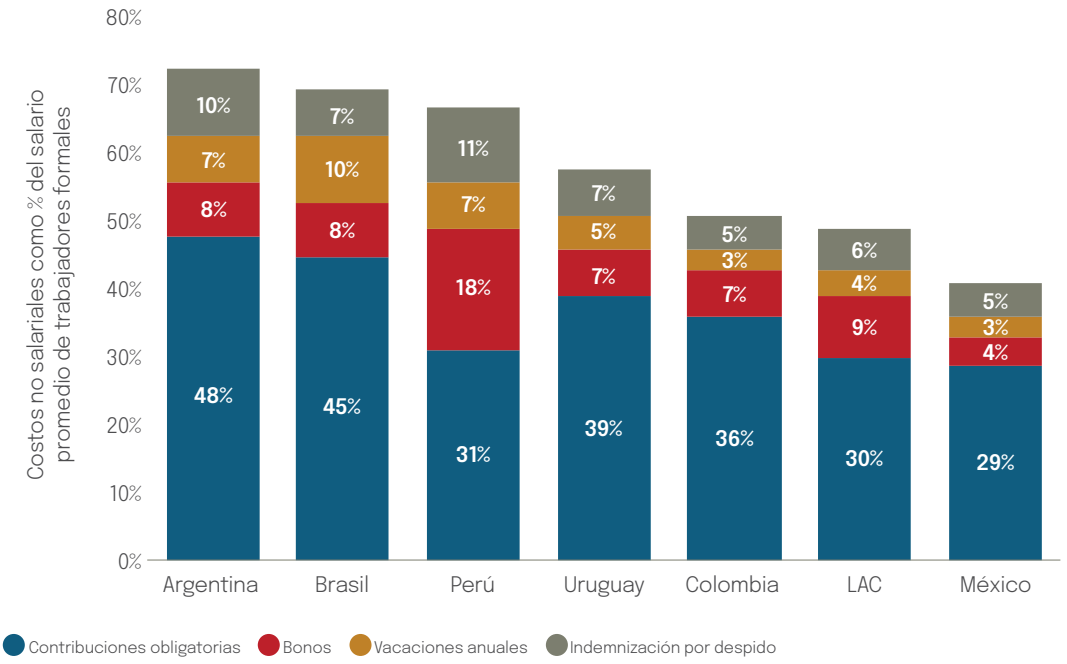
De hecho, Loayza (2018) plantea que son tres las razones que explicarían el elevado y excesivo nivel de informalidad en el mercado laboral peruano: (i) elevados costos laborales y no laborales, (ii) complejidad del sistema tributario y (iii) excesiva y poco eficaz regulación laboral.

En primer lugar, el Perú es uno de los países con los costos laborales no salariales más altos en Latinoamérica y el Caribe (LAC). Según Alaimo *et al.* (2017), estos costos representan el 67.0% del salario promedio de los trabajadores formales, superior al promedio de los países de LAC (49.0%). Destaca el rubro de indemnización por despido, que representa el 11.0% del salario promedio en Perú, cerca del doble del promedio de LAC (6.0%). Asimismo, como consecuencia del fallo del Tribunal Constitucional para la reposición de trabajadores del 2001,[3] las regulaciones laborales son restrictivas, sobre todo las restricciones de despido, lo cual distorsiona la asignación de recursos entre las empresas (Jaramillo *et al.*, 2017). Estas rigideces en el mercado laboral generan desincentivos en los empleados para contratar formalmente.

3 Sentencia del Tribunal Constitucional N.° 1124-2001-AA/TC.

En 2017, el 69.3% de las empresas adscritas a algún régimen tributario tenían ingresos anuales menores a 15 UIT. Esto evidencia la atomización incentivada por los regímenes simplificados como el RUS y el RER.

Figura 4. Costos laborales no salariales en diversos países de LAC

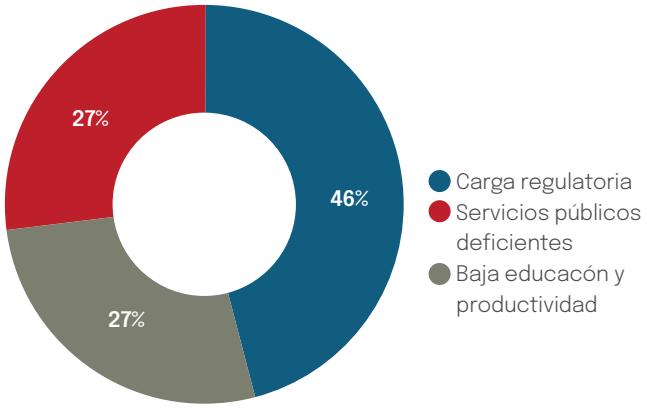


Fuente: Alaimo *et al.* (2017). Elaboración propia.

Otro aspecto asociado a este primer punto es el salario mínimo o remuneración mínima vital (RMV), que sería otro elemento que introduce rigidez y genera distorsión en el mercado laboral peruano. Por definición, un salario mínimo tiene el objetivo de proteger al trabajador en situaciones en las que el empleador tiene poder de negociación y puede perjudicar al primero estableciendo un salario por debajo del valor que genera el trabajador (productividad). No obstante, si la RMV es alta en comparación al valor que genera un trabajador, entonces comienza a generar distorsiones en el mercado laboral y a dificultar la creación de puestos de trabajo formales. De hecho, la evidencia con respecto a qué tan distorsionador es el salario mínimo es mixta, justamente porque dependerá del nivel de la RMV con respecto al salario promedio: si este nivel es bajo, no genera distorsiones; por el contrario, si el nivel es alto, comienza a crear desincentivos a la contratación formal. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), existen grupos para los que el nivel de la RMV es muy alto: (i) 51.2% de los trabajadores que solo cuentan con educación básica (*i.e.*, educación primaria y/o secundaria) ganan menos de la mitad de una RMV; (ii) 79.4% de estos trabajadores ganan menos que una RMV; (iii) la RMV representa el 94% del salario promedio en las micro y pequeñas empresas (MYPE), nivel muy superior respecto al promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), igual a 39.4%. Por lo tanto, esta situación genera un fuerte incentivo a contratar informalmente, perjudicando, en particular, a aquellos trabajadores con menores calificaciones.

Por ello, Loayza (2016b) sugiere que las cargas regulatorias en la contratación de trabajadores podrían explicar hasta la mitad de la diferencia en la informalidad laboral entre Perú y Chile. El autor estima que estas restricciones representan el 46% de la diferencia en la informalidad laboral entre los dos países. Los otros determinantes de esta diferencia son los servicios públicos deficientes (27%) y la baja productividad y deficientes servicios educativos (27%).

Figura 5. Determinantes de la diferencia de informalidad entre Perú y Chile



Fuente: Loayza (2016). Elaboración propia.

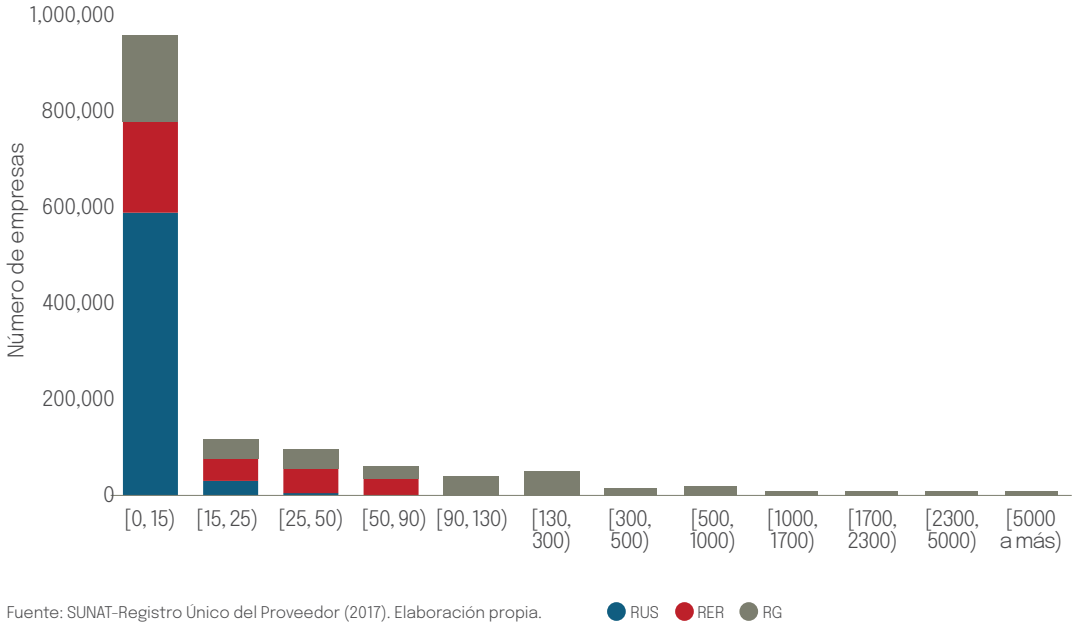
En una reciente investigación, Lavado y Jaramillo (2020) evalúan el impacto del régimen laboral especial de la MYPE,[4] sobre la informalidad laboral de este segmento empresarial. Los resultados muestran que en periodos previos a la vigencia de este régimen laboral (2005-2009), no hay cambios significativos en la tasa de informalidad laboral de la pequeña empresa en comparación con la gran empresa. Entre 2010 y 2011, no se evidencia una reducción significativa tampoco. Sin embargo, a partir de 2012, se observa un efecto significativo y marcadamente mayor al observado en años previos. Asimismo, los resultados también sugieren que hubo una concentración del "efecto formalizador" del régimen en Lima Metropolitana. En particular, el efecto acumulado del régimen laboral sobre la tasa de informalidad es mayor en Lima Metropolitana (-9.6 p.p.) en comparación con el efecto a nivel nacional (-7.9 p.p.). Una posible explicación de este resultado está en que el 52.3% de los trabajadores dependientes privados que trabajan en la pequeña empresa están concentrados en Lima Metropolitana. En ese sentido, los autores muestran que los regímenes laborales simplificados orientados a empresas que parten de una base mínima de productividad, como el régimen laboral especial de la MYPE, tienen un efecto sobre la tasa de informalidad persistente en el tiempo.

Como segundo punto, el sistema tributario es complejo, lo que se evidencia en la coexistencia de cuatro regímenes tributarios: el régimen único simplificado (NRUS), el régimen especial del impuesto a la renta (RER), el régimen MYPE tributario (RMT) y el régimen general (RG). Estos regímenes presentan diferentes tasas impositivas y diferentes niveles de exigencia en cuanto a su administración. De esta forma, las diferencias en la complejidad y flexibilidad del sistema terminan estableciendo incentivos para que empresas, en sus primeros estadios de crecimiento, tiendan a evitar crecer o se atomicen para beneficiarse de mayores beneficios tributarios o no incurrir en altos costos de administración.

Como se observa en la Figura 6, la concentración empresarial está presente en los niveles más bajos de ingresos. Así, en 2017, el 69.3% de las empresas adscritas a algún régimen tributario tenían ingresos anuales menores a 15 unidades impositivas tributarias (UIT). Esto evidencia la atomización incentivada por los regímenes simplificados como el RUS y el RER (que se caracterizan por tener bajos costos tributarios y de cumplimiento) y la Ley de Distribución de Utilidades (Cooper y Cuba, 2019). A pesar de que las empresas pertenecientes a los regímenes simplificados son la mayoría, solo explican una pequeña fracción del producto y del empleo formal. En 2017, aunque las empresas en el RUS y el RER representaban casi el 65% del total de empresas formales, el ingreso de estas solo suponía el 3.2% del ingreso total de las empresas, tributaron el 2.8% de lo recaudado y solo emplearon al 5.1% de trabajadores formales.

4 Decreto Legislativo N.° 1086 que aprueba la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente.

Figura 6. Número de empresas por régimen tributario y rango de ventas



Fuente: SUNAT-Registro Único del Proveedor (2017). Elaboración propia.

Adicionalmente, otro aspecto a tomar en cuenta al transitar de un régimen a otro son los costos de cumplimiento tributario. La Encuesta de Percepción y Costos de Cumplimiento Tributario (2017), elaborada por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y el Banco Mundial, muestra que mientras ——en promedio—— en el RUS y RER las empresas necesitan contratar servicios de contadores por 35 y 127 horas al año, respectivamente, en el RG deben contratar 412 horas al año en promedio. Por tanto, la complejidad en los libros obligatorios en los diferentes regímenes tributarios también se configura como una barrera que impide que las empresas migren del RUS y RER al RG o al nuevo régimen MYPE tributario.

Finalmente, como tercer punto está la regulación y administración de las relaciones laborales formales. El Perú cuenta con una extensa normativa para manejar las relaciones laborales, los riesgos en el trabajo y atender las enfermedades ocupacionales, y su cumplimiento es costoso y complejo. Según el Instituto Peruano de Economía (2018), el compendio de legislación laboral, vigente a agosto del 2017, lo conforman 136 normas que abarcan cerca de 1400 páginas y más de 2000 artículos, por lo que no es razonable esperar que una micro o pequeña empresa posea la capacidad operativa para cumplir con esa voluminosa normativa. La evidencia empírica sugiere que las empresas informales no transitarán a la formalidad con estrictos marcos regulatorios, y que la presencia de estos puede ser contraproducente para reducir los niveles de informalidad (Baksi y Rose, 2016; Ram *et al.*, 2019). Por ejemplo, la empresa debe reportar o notificar accidentes de trabajo, incidentes peligrosos y enfermedades ocupacionales a tres entidades diferentes, con procedimientos distintos: Ministerio de Salud (MINSA), MTPE, Seguro Social de Salud (ESSALUD), y en caso de que el accidente haya ocurrido en una labor del sector minero, también se debe reportar al Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Esta multiplicidad de procedimientos genera incentivos para evitar realizar las notificaciones y cumplir con la normativa. Además, los procedimientos vinculados al cumplimiento de las normas de salud ocupacional y seguridad laboral no toman en cuenta las diferentes necesidades de las empresas dependiendo de su escala y tipo de operación. Se establecen las mismas exigencias independientemente del nivel del riesgo de la actividad (Loayza, 2018).

Por su parte, las políticas de fiscalización laboral no siempre se orientan a los segmentos de mayor informalidad. El MTPE es el ente fiscalizador en materia laboral, a través de la Dirección General de Políticas de Inspección del Trabajo (DGPIT) y la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL). En este sentido, es tarea del MTPE hacer cumplir la normativa a todos los empleadores, sean formales o informales. Sin embargo, en la

> **La evidencia empírica sugiere que las empresas informales no transitarán hacia la formalidad con estrictos marcos regulatorios.**

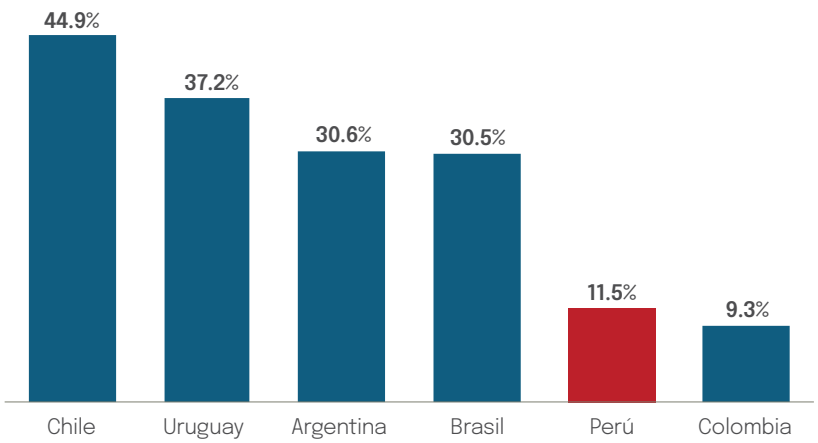
práctica, la fiscalización se concentra en el sector formal y en las empresas más grandes y visibles.[5] Esto implica menores costos de fiscalización para la autoridad laboral, pero genera altos costos esperados de fiscalización para las empresas formales en comparación con las informales, que enfrentarían un costo esperado cercano a cero (Velapatiño *et al.*, 2017). En ese sentido, la fiscalización sesgada hacia los empleadores formales genera que el costo de ser informal sea percibido como bajo para los empleadores.

¿Cómo lo descrito redunda en el trabajador? Definitivamente, los elevados niveles de informalidad implican que solo una minoría de trabajadores se beneficia del sistema de protección social, accediendo a la protección contra el desempleo y pensiones en la vejez. Esto se debe a que no todos los costos no salariales representan beneficios valorados por el empleado. Según la Planilla Electrónica 2019, solo el 19.0% de los trabajadores que conforman la fuerza laboral, aproximadamente 3.2 millones, reciben la compensación por tiempo de servicios (CTS). Por otro lado, una consecuencia directa de la alta tasa de informalidad es que son muy pocos los trabajadores que accederán a una pensión en su vejez. Según Casalí y Pena (2020), 74% de la población ocupada no se encuentra afiliada a un sistema de pensiones, mientras que la subvención económica brindada por el programa Pensión 65 no es suficiente para garantizar la cobertura de las necesidades básicas del trabajador en su vejez.

En consecuencia, la mayoría de las políticas que se han implementado hasta el momento, en lugar de asegurar que los trabajadores accedan a una red de protección social, contribuyen a mantener los elevados niveles de informalidad, evitando que más trabajadores accedan a estos servicios. En la Figura 7, se observa que Perú es uno de los países de la región con uno de los niveles más bajos de cobertura de servicios de seguridad social (11.5%), y esta cobertura es aún menor en la población más pobre (0.6%). El panorama no cambia respecto a los servicios de protección social y programas laborales, pues el 64.9% de la población accede a estos servicios, porcentaje por debajo de la cobertura registrada en países como Chile (87.7%) y Uruguay (79.8%).

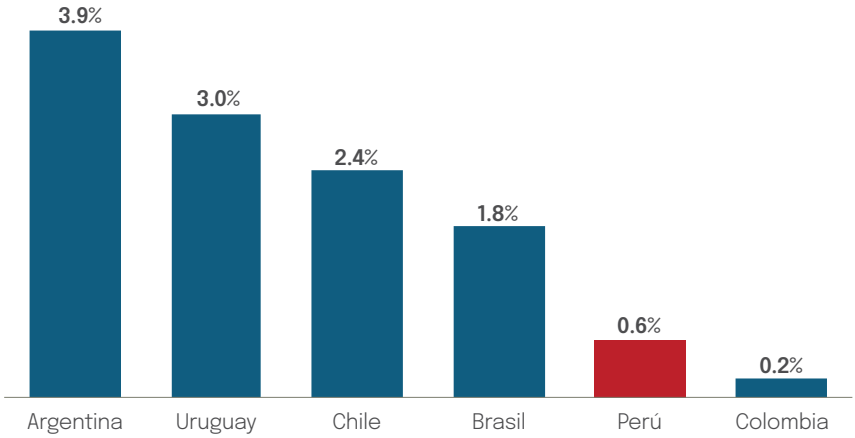
Figura 7. Cobertura de los servicios de seguridad y protección sociales y programas laborales (2018)

(i) Porcentaje de la población que accede a servicios de seguridad social

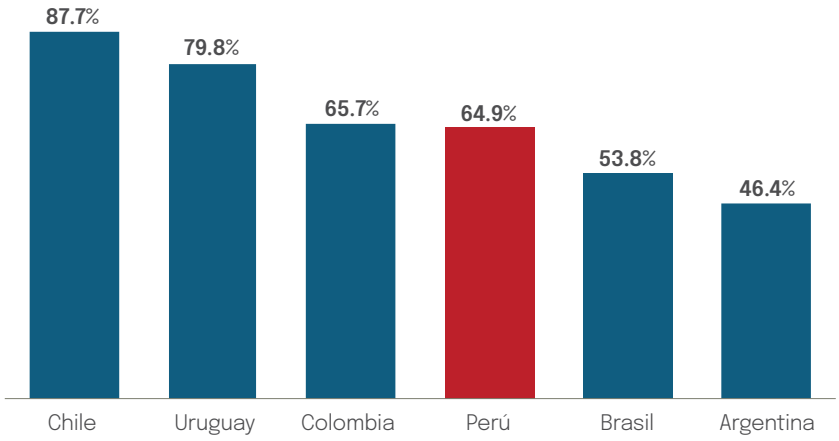


5 Como menciona el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2018), en la Estrategia Sectorial de Formalización Laboral 2018-2021, "en el segmento asalariado, la informalidad aumenta conforme se reduce el tamaño de la empresa, lo cual se relaciona con la menor capacidad de cumplimiento que tienen las empresas de menor tamaño, así como con la menor capacidad que tiene el Estado para hacer cumplir sus normas en las empresas más pequeñas, ante la elevada dispersión y los altos costos de las operaciones" (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2018).

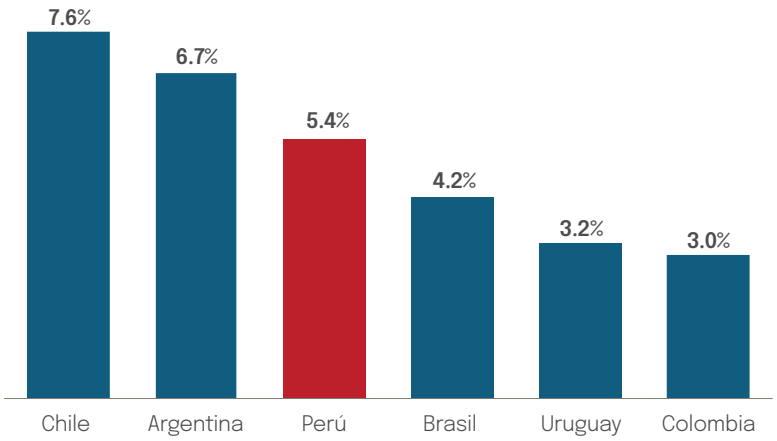
(ii) Porcentaje de la población del quintil más pobre que accede a servicios de seguridad social



(iii) Porcentaje de la población que accede a servicios de protección social y programas laborales



(iv) Porcentaje de la población del quintil más pobre que accede a servicios de protección social y programas laborales



Fuente: World Bank Open Data. Elaboración propia.

El panorama descrito no es favorable y es posible que se agrave aún más en el contexto de la pandemia de la COVID-19, pues los trabajadores informales son los más vulnerables por la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria. Ellos cuentan con muy poca liquidez para soportar un *shock* negativo por mucho tiempo, lo que puede generar un daño irreparable a la economía en términos de puestos de trabajo y capacidad productiva (OCDE, 2020). Asimismo, según el Instituto Peruano de Economía (citado en Medina, 2020), el nivel de informalidad en la economía peruana se incrementaría en alrededor de 10 p.p. en el presente año, de tal forma que el 80% del empleo total sería informal.

Perú es uno de los países de la región con uno de los niveles más bajos de cobertura de servicios de seguridad social (11.5%), y esta cobertura es aún menor en la población más pobre (0.6%). El panorama no cambia respecto a los servicios de protección social y programas laborales.

Opciones de política y costos y beneficios asociados

Las estrategias de formalización adoptadas por países en desarrollo se enfocan en aumentar los beneficios de la formalidad, disminuir los costos de la formalidad y reducir los incentivos a la informalidad. Debido a que las causas de la informalidad son varias y complejas, no existe una medida única que pueda reducirla significativa o sostenidamente. Por ello, las opciones de política para la formalización deben contemplar las interacciones entre los tres principales actores: los trabajadores, las empresas y el Estado.

Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018) realizan una sistematización de las políticas de formalización adoptadas por diversos países de LAC, agrupándolas en cuatro dimensiones: (i) simplificación de regímenes tributarios; (ii) transición a la formalidad mediante la flexibilidad y la protección social; (iii) formación para inserciones laborales de calidad; (iv) fiscalización laboral. En esta sección, se describirán las principales características de este conjunto de políticas, así como sus beneficios y costos asociados.

Simplificación de regímenes tributarios

Esta dimensión agrupa las medidas orientadas a la simplificación de los esquemas tributarios de las empresas, buscando incrementar la recaudación en los pequeños contribuyentes. Estas medidas pretenden generar incentivos para el cumplimiento de las obligaciones tributarias a través de la reducción del costo subyacente para las empresas y, al mismo tiempo, optimizar el manejo de los recursos públicos de la administración tributaria. Otro objetivo que persiguen estas medidas constituye la incorporación de los sectores informales en el sistema de protección social. En esos casos, los regímenes simplificados de tributación incluyen las contribuciones a la seguridad social y permiten a sus contribuyentes acceder a cierta cobertura de salud o pensiones. En la actualidad, este tipo de instrumentos está ampliamente difundido en los sistemas tributarios de LAC, aunque son diversos y heterogéneos (Gómez y Morán, 2012; Pecho Trigueros, 2012; Grushka, 2013; Cetrángolo *et al*., 2013).

Debido a que las causas de la informalidad son varias y complejas, no existe una medida única que pueda reducirla significativa o sostenidamente.

- **Beneficios:** Se cuenta con las experiencias de Argentina y Uruguay en la implementación del monotributo, uno de los regímenes de tributación simplificada más consolidados en LAC. Este régimen está dirigido especialmente a los pequeños contribuyentes (*e.g.*, trabajadores independientes o microempresas), pues reemplaza, con una cuota fija mensual, el pago de los impuestos a las ganancias y el impuesto al valor agregado (IVA), al que se adicionan los aportes personales para la seguridad social (previsión y salud). Los contribuyentes deben declarar ingresos brutos anuales por un monto máximo de 45,000 dólares (USD) para ser beneficiarios de este régimen y mantenerse en el mismo. Cetrángolo y Goldschmit (2013) muestran que esta medida contribuyó con la disminución de los niveles de informalidad laboral en países como Argentina, con una reducción de 59.3% en 2004 a 48.2% en 2010, y Uruguay, con una reducción de 45.3% en 2004 a 35.7% en 2011.

- **Costos:** Siguiendo con el análisis de programas como el monotributo en Argentina y Uruguay, aunque este tipo de iniciativas tienen un costo fiscal asociado a la pérdida de ingresos por la no recaudación del IVA, es importante destacar que estos sistemas tributarios contribuyen a reducir significativamente los costos administrativos del cumplimiento de las obligaciones fiscales. En esa línea, Salim y D'Angela (2006) muestran que la pérdida de ingresos fiscales generada por este tipo de programas es compensada con la recaudación del régimen simplificado.

Transición a la formalidad mediante la flexibilidad y la protección social

Esta dimensión busca abordar las interacciones que existen entre la cobertura y suficiencia de la protección social y la incidencia de la informalidad laboral (OIT, 2018). Como se mencionó en la sección de diagnóstico, la informalidad está vinculada, por una parte, a la estructura económica, productiva y de empleo de los países, y por otra parte, con el marco regulatorio que establece las directrices de la política laboral y tributaria. En diversos países de LAC, la cobertura de los sistemas de seguridad social contributiva ha estado marcada históricamente por los niveles de formalidad laboral. Durante las últimas dos décadas, en LAC se han aplicado diversas medidas para promover la formalización a través de la flexibilización de los regímenes laborales y el diseño de mecanismos de incentivos para incrementar la cobertura de la protección social. Estas medidas incluyen políticas para incrementar la cobertura de seguros de salud, políticas para aumentar la cobertura del sistema previsional brindando seguridad del ingreso a la vejez, programas de seguridad de ingresos para familias con niños y niñas, así como regímenes de seguridad social específicos para sectores vulnerables como trabajadores rurales y migrantes (Schwarzer *et al.*, 2014; Casanova *et al.*, 2016; Hanni *et al.*, 2017; Daly, 2018).

Durante las últimas dos décadas, en LAC se han aplicado diversas medidas para promover la formalización a través de la flexibilización de los regímenes laborales y el diseño de mecanismos de incentivos para incrementar la cobertura de la protección social.

- **Beneficios:** En esta dimensión, Casanova *et al.* (2016) destacan los avances en materia de formalización laboral a través de la implementación de políticas que promueven la flexibilización de la normativa laboral y la generación de incentivos al registro y la ampliación de la protección social. En particular, dentro de los principales hallazgos, se tiene que en la última década estas medidas han ayudado a incrementar la cobertura contributiva de la seguridad social. La proporción de la población con cobertura de seguridad social se incrementó en LAC en el periodo 2005-2015, pasando de un 36.6% en 2005 a un 44.6% en 2015. Asimismo, también se destaca el incremento en la cobertura del sistema previsional en adultos mayores en países como Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, donde 75% de los adultos mayores de 65 años percibe una pensión, alrededor de 23 p.p. por encima del promedio regional en 2015.

- **Costos:** Clements *et al.* (2013) realizan un análisis del costo fiscal de implementar políticas de protección social. En particular, los autores encuentran el gasto fiscal asociado a la aplicación de una gama de medidas: (i) seguro de desempleo, con un costo altamente variable dependiendo de la estructura laboral del país (en la medida en que existe un mayor número de trabajadores informales, el costo fiscal del seguro se incrementa significativamente), entre 1.4% y 3.2% del PBI; (ii) pensión solidaria para adultos mayores, entre 0.2% a alrededor de 2% del PBI; (iii) programas de seguridad de ingresos para familias con niños y niñas, entre 0.06% a 0.3% del PBI; (iv) programas de seguro de salud para trabajadores rurales, entre 0.5% a 1% del PBI. En total, la aplicación conjunta de estas medidas tiene un costo anual de entre 2.2% y 6.5% del PBI. Asimismo, los autores encuentran que este gasto se ha incrementado de manera significativa en los últimos años, pues los países de LAC están prestando mayor atención al envejecimiento y sus consecuencias de largo plazo, especialmente en la sostenibilidad fiscal de los sistemas pensionarios.

La evidencia empírica muestra que las políticas activas de mercado laboral (PAML) han resultado una herramienta positiva y efectiva. Flores *et al.* (2014) encuentran que el aumento de un punto porcentual en la proporción de empleados capacitados impactaría positivamente la productividad en 0.7%, considerando empresas de más de 100 trabajadores.

Formación para inserciones laborales de calidad

La literatura empírica vincula el bajo nivel de formación educativa y competencia profesional de los trabajadores con bajos niveles de productividad, lo que dificulta que estos se inserten al mercado laboral formal (Salazar-Xirinachs y Chacaltana, 2018). Por ello, diversas medidas de política pública buscan incrementar las oportunidades de capacitación laboral de manera sistemática y organizada, de tal forma que los trabajadores informales desarrollen competencias que impulsen su trayectoria profesional. Entre las medidas más destacadas en la región están los institutos de formación profesional (IFP), entidades que ofrecen cursos en niveles operativos y técnicos para promover el ingreso al mercado laboral formal y facilitar la transición de la escuela al trabajo (Mitnik *et al.*, 2016; Busso *et al.*, 2017), y las políticas activas de mercado laboral (PAML), que agrupan una serie de medidas de asistencia a la búsqueda de empleo, complementadas con programas de desarrollo de capacidades y competencias laborales (Perazzo y Rossel, 2009; OIT, 2016; Salazar-Xirinachs, 2017).

- **Beneficios:** Este tipo de políticas tiene entre sus beneficiarios a grupos específicos como los jóvenes, las mujeres, las personas con discapacidad o los trabajadores mayores. En LAC, estas medidas suelen implementarse a través de programas de apoyo a los ingresos, como becas o subsidios ligados a la participación en los programas. La evidencia empírica muestra que las PAML han resultado una herramienta positiva y efectiva, pues tienden a mejorar la probabilidad de obtener un empleo formal, tienen impactos positivos en la formalidad y mejoran los resultados del mercado de trabajo para jóvenes y mujeres (Card *et al.*, 2016; Bredgaard, 2018; Escudero, 2018). En esa línea, Flores *et al.* (2014) encuentran que el aumento de un punto porcentual en la proporción de empleados capacitados impactaría positivamente la productividad en 0.7%, considerando empresas de más de 100 trabajadores.

- **Costos:** Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018) hallan que la inversión para capacitación y el número de participantes se ha incrementado en LAC. En particular, a principios del año 2000, los fondos públicos destinados a programas de formación y capacitación representaban en promedio el 0.1% del PBI; en 2014, esa proporción aumentó a 0.17%. Asimismo, es importante destacar algunas experiencias. Costa Rica, a través del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), invirtió 208 millones de dólares (USD) en 2018 (0.32% de PBI), para formar de manera gratuita a 136,000 participantes anuales en los tres sectores básicos de la economía. Por su parte, Colombia posee el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el segundo IFP más grande de la región. Contaba con un presupuesto de 980 millones de dólares (USD) en 2018 (0.34% del PBI) para la formación gratuita de más de cuatro millones de participantes, cubriendo también todos los sectores (Mitnik *et al.*, 2016).

Fiscalización laboral

Los servicios de fiscalización e inspección laboral en LAC han adaptado progresivamente instrumentos para luchar contra el empleo informal y han adoptado innovaciones para mejorar su detección. Destacan los casos exitosos de Colombia, Argentina y Costa Rica (Briones, 2011; Godínez, 2011; Bertranou, 2016; Buenadicha *et al.* 2017). En particular, los principales pilares de una política de fiscalización laboral efectiva son: (i) fiscalización inteligente, donde, tras el análisis de la situación de base, se focalicen los esfuerzos de fiscalización prioritariamente en aquellos sectores o empresas con mayor probabilidad de convertirse en formales —en ese sentido, la utilización de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) permite consolidar los datos disponibles para mejorar este enfo-

que—; (ii) alineación de incentivos de los fiscalizadores, donde el principal objetivo de la fiscalización debe ser incrementar la masa de empresas formales, por lo que las acciones de los fiscalizadores deben estar orientadas al cumplimiento de esa meta; (iii) acompañamiento a micro y pequeñas empresas, para lo cual la fiscalización laboral debe transitar de un enfoque netamente punitivo (*i.e.*, impartir una sanción y cerrar la empresa por un periodo determinado) a un enfoque de acompañamiento, donde se brinde asesoramiento a las empresas para cumplir con la normativa laboral (Todolí, 2015; OIT, 2017).

- **Beneficios:** Con ausencia de fiscalización, el cumplimiento de la normativa laboral sería menor y los niveles de informalidad serían mayores. En ese sentido, los principales beneficiarios son los trabajadores más vulnerables, que laboran en sectores y empresas que incumplen la normativa laboral (*e.g.*, la utilización fraudulenta de las modalidades de contratación temporal o el uso indebido y excesivo de contratos a tiempo parcial). Sin embargo, es importante mencionar que para que la fiscalización sea eficiente, el beneficio marginal de la fiscalización debe ser mayor al costo marginal de la formalización —es decir, el costo derivado del cumplimiento de la normativa laboral—. En ese punto, el marco regulatorio vigente para el mercado laboral juega un rol importante, pues en la medida en que el marco regulatorio sea más complejo (*i.e.*, incluya un mayor número de normas), el cumplimiento será menor (Ronconi, 2019). De hecho, Viollaz (2018) evidencia que el impacto de la fiscalización laboral sobre los niveles de formalidad es limitado en presencia de marcos regulatorios complejos. Esto se debe a que el impacto marginal sobre la formalidad es contrarrestado por el bajo cumplimiento en la normativa laboral, lo cual desplaza empresas y trabajadores al sector informal para evitar la fiscalización.

- **Costos:** Los costos derivados de la fiscalización están asociados con los recursos humanos y materiales necesarios para que los sistemas de inspección garanticen su eficacia y su presencia en los centros de trabajo; particularmente, en los que prestan servicios un reducido número de trabajadores o en aquellos de difícil acceso. Según Salazar-Xirinachs y Chacaltana (2018), el presupuesto público destinado a la fiscalización laboral constituye en promedio entre 0.2% a 0.4% del PBI anual en LAC. En Perú, según el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el presupuesto de SUNAFIL en 2019 fue de 175 millones de soles, lo cual equivale a 0.1% del PBI, dato similar al presentado en otros países de LAC.

Los servicios de fiscalización e inspección laboral en LAC han adaptado progresivamente instrumentos para luchar contra el empleo informal y han adoptado innovaciones para mejorar su detección. Destacan los casos exitosos de Colombia, Argentina y Costa Rica.

Objetivos específicos y recomendaciones de política propuestas

Como resultado de la revisión, en la sección anterior, de políticas para la reducción de la informalidad, y teniendo en cuenta la realidad nacional y las necesidades actuales del mercado laboral peruano, consideramos que la estrategia de formalización debe focalizarse en dos ejes principales: (i) simplificación de regímenes tributarios y (ii) transición a la formalidad mediante la flexibilidad y la protección social. Se deben incorporar también elementos de fiscalización laboral proactiva y un enfoque de acompañamiento empresarial. Con la puesta en marcha de estas acciones, se busca que la informalidad laboral se reduzca entre 10 a 15 p.p. en el horizonte de cinco años.

Los objetivos son los siguientes:

- **Dinamizar el mercado laboral y tener flexibilidad para enfrentar/aprovechar los ciclos económicos.** En una economía con una abundante y creciente mano de obra, es esencial que el mercado laboral tenga la capacidad de generar mayores oportunidades de empleo formal, principalmente en empresas emergentes, medianas y grandes. Para ello, los mercados laborales deben ser dinámicos y estar acompañados por sistemas de protección social dirigidos al trabajador, independientemente de su condición laboral. Las empresas deben contar con la facultad de determinar su fuerza laboral sin excesivas restricciones en la contratación y el despido. Asimismo, los costos salariales y no salariales que las empresas enfrentan deben corresponder a la productividad de los trabajadores y las condiciones del mercado. Una vez flexibilizado el mercado laboral, la fiscalización del cumplimiento normativo debe ser eficaz y estar dirigida tanto al empleo formal como informal, transitando hacia un enfoque de acompañamiento en lugar de ser meramente punitivo.

- **Brindarle un mayor nivel de protección social al trabajador.** Los beneficios sociales tienen un efecto sustancial en la productividad de las empresas y trabajadores. De este modo, se induce a que la formalidad se convierta en una alternativa más atractiva. Para este propósito, se requieren mecanismos efectivos de implementación de los servicios de protección social. Esta efectividad depende crucialmente de la capacidad de coordinación entre los varios sectores, ministerios y distintos niveles del Estado. De especial interés es la mejora de algunos servicios estatales que tienen un impacto directo sobre la formalidad, haciéndola no solo atractiva sino también factible. Tal es el caso de un sistema de salud adecuado, que atienda las necesidades de la población, y un sistema previsional que proteja a las personas de los riesgos de pobreza durante la vejez.

Se han planteado 10 medidas, que se enmarcan en tres estrategias que abordan las interacciones entre los tres principales actores: la empresa, el Estado y el trabajador.

Estrategia 1: Optimizar la relación empresa-Estado

Busca asegurar que la empresa se enfrente a un marco regulatorio simple, claro y moderno, en todas las etapas de su vida, desde su formación hasta una potencial salida del mercado; asimismo, que el Estado sea retribuido a partir del cumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de la empresa. Esta estrategia incorpora cinco medidas relacionadas principalmente con la simplificación de regímenes tributarios y la fiscalización laboral.

- **Medida 1: Consolidar los regímenes tributarios vigentes.** Como se indicó en la sección de diagnóstico, los regímenes especiales (RUS y RER) generan incentivos a la reducción

La estrategia de formalización debe focalizarse en dos ejes principales: (i) simplificación de regímenes tributarios y (ii) transición a la formalidad mediante la flexibilidad y la protección social. Se deben incorporar también elementos de fiscalización laboral proactiva y un enfoque de acompañamiento empresarial.

de la escala de operaciones de las empresas y desalientan la contratación de mano de obra formal. Lavado y Jaramillo (2020) muestran que, con los incentivos adecuados, las pequeñas empresas pueden enfrentar los costos de la formalidad. Los regímenes laborales especiales que parten de una base mínima de productividad, como el régimen laboral especial de la MYPE, tienen efectos persistentes en el tiempo sobre la tasa de informalidad. En ese sentido, la política tributaria debería orientarse hacia la existencia de un único régimen general de impuesto a la renta y eliminar el RUS y RMT, o en todo caso, focalizarlos en el segmento considerado en su concepción inicial (*e.g.*, bodegas y pequeños mercados de abastos). En ese contexto, dos medidas inmediatas que puede adoptar el gobierno son: (i) anunciar que el RUS y RMT serán eliminados gradualmente en un periodo de tres o cuatro años (*sunset clause*), a través de una reducción progresiva de los umbrales de este régimen; (ii) no permitir que las nuevas empresas entren en los regímenes RUS y RMT. El nuevo régimen general para empresas ha de tener elementos de progresividad, así como los tiene el régimen de personas naturales del IR, pero en un marco simplificado que brinde más incentivos para la contratación de mano de obra formal. Se deben considerar la deducción de costos laborales, la reducción parcial de impuestos por la contratación formal de trabajadores y el acceso al sistema de seguridad social por parte de los trabajadores (Grushka, 2013; Cetrángolo *et al.*, 2013; Lavado y Jaramillo, 2020). Según la evidencia empírica, esta medida puede reducir la tasa de informalidad entre 1.3 a 3.4 p.p. (Rocha *et al.*, 2018; Fernández y Villar, 2017).

- **Medida 2: Simplificación administrativa para cumplir la normas laborales.** La normativa laboral es confusa y difícil de cumplir, lo cual genera incentivos claros para la informalidad laboral. Como se mencionó en la sección de diagnóstico, la legislación laboral actual es voluminosa (136 normas, 1400 páginas y 2000 artículos) y no es razonable esperar que una micro o pequeña empresa tenga la capacidad de cumplirla a cabalidad. En ese sentido, resulta necesario conducir un análisis de impacto regulatorio para simplificar una gran cantidad de procedimientos innecesarios y eliminar otros. Es importante resaltar que esta simplificación no implica una reducción de los derechos laborales de los trabajadores, sino eliminar las normas que afectan tanto a la empresa como al trabajador y asegurar una mejor dinámica en las relaciones empresa-Estado y empresa-trabajador (Bayraktar, 2016; Fitzpayne *et al.*, 2018). Por ejemplo, mediante el ajuste de ciertas reglas laborales, se podría simplificar el cumplimiento del marco regulatorio por parte de las empresas:

  i. No debería ser exigible reportar un mismo incidente laboral peligroso y/o enfermedades ocupacionales a más de una institución (MINSA, MTPE y ESSALUD). Este procedimiento podría evitarse si los sistemas de información de dichas entidades públicas estuviesen interconectados para realizar la verificación y validación de información.
  ii. Se debería rebajar y/o anular el costo administrativo que implica para los empleadores presentar los contratos laborales ante el MTPE. Asimismo, se debería eliminar la obligatoriedad de la presentación de los contratos de trabajo ante el MTPE.
  iii. Se debería evaluar la posibilidad de aplicar el despido de trabajadores por bajo rendimiento. En este sentido, el MTPE viene ocupándose en determinar los parámetros del Sistema Gestión del Rendimiento para empresas, con criterios objetivos, razonables y aplicables a todos los trabajadores. De esta forma, se puede generar evidencia para justificar las decisiones de despido.

- **Medida 3: Implementar la remuneración integral anual (RIA) para los trabajadores que ganen salarios menores a dos UIT.** La implementación de la RIA surge como una alternativa para distribuir mejor los presupuestos anuales de la contratación formal. La

RIA, además del sueldo, incluiría la CTS, las gratificaciones y las vacaciones. Los beneficios atribuidos a esta medida son (i) mayor salario mensual neto cobrado por los trabajadores, lo que implica una mayor liquidez y hacer que puestos de trabajo formales sean más competitivos frente a los informales, y (ii) simplificación administrativa y contable para las empresas, así como un efecto de mejor programación de sus flujos de salida de efectivo (Consejo Privado de Competitividad, 2019).

Desde la creación de SUNAFIL hasta la actualidad, la informalidad laboral ha permanecido prácticamente invariable (pasó de 72.8% en 2014 a 72.0% en 2019).

- **Medida 4: Fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial en lugar ser punitivo.** Desde la creación de SUNAFIL hasta la actualidad, la informalidad laboral ha permanecido prácticamente invariable (pasó de 72.8% en 2014 a 72.0% en 2019), por lo que se podría afirmar que el enfoque actual de fiscalización laboral no estaría contribuyendo significativamente con la reducción de la informalidad. La fiscalización laboral conducida por SUNAFIL se concentra en el sector formal y en las empresas más grandes y visibles, lo que implica menores costos de fiscalización para la autoridad laboral, pero genera altos costos esperados de fiscalización para las empresas formales en comparación con las informales. Por ello, es importante avanzar hacia un enfoque proactivo de la inspección, fiscalizando los sectores y empresas que tengan una mayor probabilidad de ser formales y mantenerse operando en el sector formal. Asimismo, el enfoque punitivo debe cambiar por uno donde SUNAFIL brinde acompañamiento a las empresas, para que, luego de identificar el incumplimiento de las normas, se brinde orientación para subsanar las falencias detectadas (OIT, 2017).

- **Medida 5: Facilitar el cumplimiento de la tributación mediante las TIC y la declaración jurada anual del impuesto a la renta.**[6] Esta medida busca facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mediante procedimientos sencillos y dinámicos, haciendo énfasis en el uso intensivo de las TIC. Para ello, la SUNAT debe mejorar la eficiencia de sus procedimientos tributarios y de cumplimiento, mediante la adopción de tecnologías que permitan reducir el número promedio de horas al año que una empresa debe dedicar a sus declaraciones de renta. Además, debe ponerse énfasis en el escalamiento, tanto del uso de libros contables electrónicos como de comprobantes de pago electrónicos, puesto que facilitarán los procesos contables y los procedimientos de control. Asimismo, la obligatoriedad de la declaración jurada anual de impuesto a la renta permitirá que el Estado cuente con una fuente de información adicional para monitorear el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Ali *et al.*, 2017; García-Murillo y Vélez-Ospina, 2017). Según la evidencia empírica, esta medida puede reducir la tasa de informalidad entre 0.5 y 1.8 p.p. (Dell'Anno y Solomon, 2014; Tang y Zhu, 2020).

Estrategia 2: Mejorar la relación trabajador-Estado

Busca asegurar que el Estado brinde las condiciones necesarias para que los trabajadores tengan acceso a los servicios públicos que impactan positivamente en su nivel de bienestar y productividad, de tal manera que trabajadores productivos y protegidos se inserten al mercado laboral formal. Esta estrategia incorpora tres medidas relacionadas principalmente con simplificación de regímenes tributarios y transición a la formalidad mediante la flexibilidad y protección social.

- **Medida 6: Asegurar la protección a los desempleados.** Brindar protección a los trabajadores durante los periodos de desempleo resulta importante, especialmente consi-

6 Esta medida se aplica tanto para personas naturales como para empresas.

derando la pandemia actual de COVID-19, ya que la tasa de desempleo se incrementó en 10 p.p. en Lima Metropolitana durante el segundo trimestre de 2020. según la Encuesta Permanente de Empleo (EPE). La Comisión de Protección Social (2017) no recomendó la implementación de un seguro de desempleo, pues la alta informalidad restringe la cobertura potencial del seguro a alrededor de la mitad de la fuerza laboral asalariada. Por ello, no podría cubrir a toda la masa salarial, además de que el costo asociado a la implementación de dicho seguro sería muy elevado. Por lo tanto, como medida de protección al trabajador dependiente, se propone optimizar el uso de la CTS como mecanismo de apoyo a la población que ha perdido su empleo. La CTS constituye el mecanismo óptimo para brindar apoyo a los trabajadores que se encuentran en situación de desempleo y no cuentan con el suficiente nivel de ahorros para subsistir. Ante esto, se debe facilitar a estos grupos poblacionales el retiro parcial de los montos de libre disposición de sus depósitos de CTS e intereses acumulados, fijando una proporción máxima para el retiro, que sería equivalente al excedente de entre seis a ocho sueldos del trabajador según la evidencia empírica[7] (Marinescu y Skandalis, 2019; Farooq *et al.*, 2020). Por otro lado, para los trabajadores independientes, se sugiere la implementación de un ingreso básico asegurado (*guaranteed basic income*) como medida de protección al desempleo temporal, donde el trabajador reciba una subvención por un periodo determinado (*e.g.*, tres meses) y el derecho a acceder a este beneficio se renueve cada cierto tiempo (*e.g.*, cinco años), de tal manera que el trabajador reciba un apoyo económico temporal mientras busca reinsertarse al mercado laboral. Stevens y Simpson (2017) evalúan la aplicación de esta medida en algunos estados de Canadá y Estados Unidos. Esta beneficia en particular a los hogares de menores ingresos, aunque los costos pueden ser variables dependiendo del número de trabajadores desempleados. En el Perú, fijando un ingreso básico asegurado de 500 soles que atendería al 20% de la PEA durante tres meses, costaría 4800 millones de soles, lo que equivale al 0.63% del PBI en el 2019. Asimismo, el acceso a esa subvención se podría asociar con el cumplimiento de la declaración jurada del impuesto a la renta, de tal forma que se incrementaría el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los trabajadores independientes.

La Comisión de Protección Social (2017) no recomendó la implementación de un seguro de desempleo, pues la alta informalidad restringe la cobertura potencial del seguro a alrededor de la mitad de la fuerza laboral asalariada.

- **Medida 7: Brindar incentivos a los trabajadores independientes para ser formales.** Estos incentivos pueden alinearse con establecer a la formalidad como un primer paso y una condición necesaria para acceder a una serie de beneficios para los trabajadores independientes. Estos pueden ser tributarios (*e.g.*, reducción en el pago del IR), el acceso a servicios empresariales provistos por el Estado y la cobertura de prestaciones de seguridad social. Para viabilizar este punto, se deben articular las agencias gubernamentales responsables y consolidar sus programas e intervenciones que puedan potencialmente beneficiar a los trabajadores independientes. En esa línea, se debe crear el Registro Nacional de Trabajadores Independientes (RNTI), donde los trabajadores que pertenezcan a él serán elegibles para ser beneficiarios de servicios empresariales brindados por el Estado, clasificados en dos niveles: (i) nivel básico —mejora de capacidades de gestión empresarial y acceso a herramientas digitales—, (ii) nivel intermedio-avanzado —acceso a financiamiento, desarrollo de capacidades técnico-productivas, transferencia y adopción tecnológica y articulación con mercados, y acceso a prestaciones de seguridad social, como el seguro de salud y el sistema previsional—. Asimismo, la creación del RNTI facilitará las actividades de la SUNAT de asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de

7 En la actualidad, el trabajador puede retirar el monto excedente de cuatro sueldos de su fondo de CTS.

estos trabajadores, lo cual aumenta la base tributaria debido al incremento en la declaración de impuestos (Bertranou y Maurizio, 2011; Casanova *et al*., 2016).

La masificación del comprobante electrónico es un elemento crucial para asegurar el incremento de la base tributaria.

- **Medida 8: Masificar el comprobante electrónico y mecanismo de financiamiento a partir del consumo (*cash-back*).** La masificación del comprobante electrónico es un elemento crucial para asegurar el incremento de la base tributaria. Esta medida se puede lograr mediante la ejecución de estrategias para verificar el cumplimiento de las condiciones de emisión de los comprobantes; por ejemplo, a través de los operadores de servicios electrónicos (OSE). Por otro lado, esta medida se puede complementar con el *cash-back*, que busca brindar un beneficio en base al consumo, donde el pago por el impuesto general de las ventas (IGV) se le devuelve al consumidor o se permite una reducción inmediata para los pagos con medio electrónico, y un porcentaje se destina a un fondo individual de salud y otro fondo individual de pensiones.[8] Ambos fondos serían gestionados por la SUNAT, basados en la boleta electrónica. En esta propuesta, el *cash-back* podría ser empleado como un mecanismo de pago a cuenta del impuesto a la renta, de tal manera que el valor percibido de este monto sea mayor para aquellos contribuyentes que reportan la totalidad de sus ingresos y están dispuestos a un cumplimiento total de sus obligaciones tributarias. Asimismo, las aportaciones para la protección social universal tendrían tres fuentes de origen: las tradicionales, en base a los aportes por ser un trabajador dependiente; por aportes y/o pagos voluntarios como actualmente sucede con seguros privados; y en base a las compras formales que realiza un ciudadano, a partir de la información brindada por la boleta electrónica (Sinyavskaya y Biryukova, 2018; Dasgupta y Kundu, 2019). En cuanto a experiencias internacionales de ejecución de esta medida, se destaca el caso de Corea del Sur, donde la aplicación de deducciones fiscales por compras elegibles (se priorizaron los sectores comercio y servicios, pues el gran volumen de ventas que manejan permitió la aplicabilidad de la medida), utilizando pagos rastreables electrónicamente, contribuyó a reducir la informalidad sin afectar la recaudación tributaria (Sung *et al*., 2017). Asimismo, medidas similares se han implementado recientemente en Chile y Uruguay, lo que ha incrementado el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los trabajadores (Horneff *et al*., 2019).

Estrategia 3: Armonizar la relación empleado-empleador

Busca garantizar que el empleado tenga acceso a servicios de protección social básicos para su bienestar y que la empresa disponga de los grados de libertad necesarios para tomar las mejores decisiones para su desarrollo y continuidad en el mercado. Esta estrategia incorpora dos medidas relacionadas con transición a la formalidad mediante la flexibilidad y protección social.

- **Medida 9: Facilitar el intercambio de servicios entre el SIS y ESSALUD.** Bajo el actual sistema de protección social, cuando un trabajador se formaliza y obtiene afiliación a ESSALUD, pierde su afiliación en el SIS y no podrá retornar hasta un año después de culminado el vínculo con su empleador. En otras palabras, los trabajadores no pueden tener afiliación a ESSALUD y al SIS simultáneamente. En ese sentido, se propone flexibilizar esta restricción, de modo que las personas puedan tener ambos seguros a la vez; es decir, una persona que adquiera el seguro en ESSALUD podrá atenderse en el SIS sin ninguna restricción. Para evitar la sobrecarga del SIS, internamente ESSALUD podría pagar una tarifa previamente determinada al SIS por el servicio de la atención prestada a cada asegurado (Cooper y Cuba, 2019).

8 La diferencia entre esta medida y la actual aplicación de deducciones de impuestos para personas naturales a partir de las boletas de venta es que el *cash-back* constituye un mecanismo de ahorro de largo plazo para los contribuyentes.

- **Medida 10: Brindar flexibilidad a los contratos indeterminados.** Mediante el fallo del Tribunal Constitucional de 2001, se estableció la reposición de los trabajadores despedidos injustificadamente. En la práctica, esto elevó de manera significativa los costos de la contratación formal porque imposibilita el ajuste del personal en periodos de contracción económica o por reducciones de la productividad laboral. Según Jaramillo *et al.* (2017), esta medida ha tenido efectos negativos en el mercado laboral, como el desincentivo a la contratación de trabajadores bajo contratos a plazo indefinido, el incremento en la demanda de contratos temporales, una mayor rotación de trabajadores y la reducción en los incentivos para invertir en el capital humano de los trabajadores. En ese sentido, se debe modificar el marco legal para permitir el cese individual y/o cambiar la modalidad del contrato de plazo indefinido a temporal por motivos vinculados al desempeño de la empresa. Actualmente, las causas justificadas incluyen motivos económicos, tecnológicos, estructurales y/o análogos solo para el cese colectivo. Es necesario que un empleador cuente con los suficientes grados de libertad para tomar decisiones sobre su personal sin afectar la continuidad de la empresa. Por lo tanto, se debe incluir la posibilidad de cesar y/o cambiar la modalidad del contrato de un empleado por razones más amplias que la baja productividad y/o falta grave; por ejemplo, reducción significativa en nivel de ventas, desastres naturales, entre otras. La necesidad de esta medida se evidenció durante el periodo de cuarentena nacional adoptado por el gobierno nacional como respuesta a la pandemia de COVID-19, pues diversos sectores económicos estuvieron paralizados y las empresas no contaron con el flujo de caja necesario para cumplir con sus obligaciones con sus trabajadores, por lo que se tuvo que recurrir a la suspensión perfecta de labores[9] para brindar un respaldo a las empresas durante dicho periodo. En ese sentido, se debe modificar la normativa para permitir el cese individual y/o cambios en la modalidad del contrato por motivos vinculados al desempeño de la empresa. Según la evidencia empírica, esta medida puede reducir la tasa de informalidad entre 0.3 y 2.1 p.p. (Wahba y Assaad, 2017; Kuhlmann y Dey, 2020).

Se debe modificar el marco legal para permitir el cese individual y/o cambiar la modalidad del contrato de plazo indefinido a temporal por motivos vinculados al desempeño de la empresa.

9 Decreto Supremo N.° 011-2020-TR, que establece normas complementarias para la aplicación del Decreto de Urgencia N.° 038-2020, que establece medidas complementarias para mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores ante la COVID-19 y otras medidas.

Obstáculos para la implementación de las políticas

A partir de la revisión de experiencias en países en desarrollo y la realidad nacional, se han identificado tres principales desafíos para la implementación de las medidas de política propuestas: (i) diseño técnico de las intervenciones, (ii) problemas de implementación y entorno político, y (iii) diálogo social.

El primer obstáculo radica en el diseño de intervenciones que tengan un alcance definido y acotado, en especial con políticas que no han sido implementadas previamente en el Perú. Las medidas sugeridas en el presente documento suponen una mixtura entre componentes de flexibilización y seguridad, de tal forma que las empresas se adapten eficientemente a los requerimientos del mercado sin reducir los grados de seguridad de los trabajadores. En ese sentido, los actores involucrados deben encontrar un balance entre un conjunto de políticas orientado hacia el equilibrio y equidad de las relaciones laborales, evitando dejar sin mecanismos de protección al trabajador o que, por el contrario, se incorporen mayores rigideces al mercado laboral peruano.

Los problemas de implementación están íntimamente vinculados con la inestabilidad de los cargos públicos relacionados con las políticas laborales. En los últimos cinco años, se ha cambiado de ministro de Trabajo y Promoción del Empleo en por lo menos hasta ocho ocasiones, lo que ha producido que los cargos de segunda línea (viceministros, directores generales, directores de línea) tengan un alto nivel de rotación. Ello imposibilita la sostenibilidad de las políticas laborales y su perduración en el tiempo. En ese sentido, las reformas laborales deben asociarse a mecanismos más estables (*e.g.*, Acuerdo Nacional) y/o diseñar espacios de mayor estabilidad, con participación de actores del sector privado que no se vean afectados por la inestabilidad inherente de la actividad pública. Asimismo, como se mencionó en la sección de diagnóstico, en los últimos 20 años los niveles de informalidad laboral han permanecido prácticamente constantes, a pesar de los esfuerzos conducidos por los diferentes gobiernos, y el contexto actual de la pandemia de la COVID-19 podría generar que la tasa de informalidad laboral alcance un nivel superior. Por ello, se requiere la implementación inmediata de intervenciones en el corto plazo, para revertir el potencial incremento en la informalidad laboral producido en el último año.

En los últimos cinco años, se ha cambiado de ministro de Trabajo y Promoción del Empleo en por lo menos hasta ocho ocasiones, lo que ha producido que los cargos de segunda línea (viceministros, directores generales, directores de línea) tengan un alto nivel de rotación.

Finalmente, se debe fortalecer al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción. Ha de constituirse en un espacio para definir y validar los lineamientos generales de la política laboral, así como servir como punto de encuentro de todos los actores comprometidos en las intervenciones antes mencionadas. El principal reto en este punto está en la aparente divergencia en los intereses de algunos actores involucrados en la reforma laboral (*e.g.*, gremios empresariales y gremios de trabajadores). Por ello, en este punto, es el Estado peruano el que debe brindar el apoyo necesario para ofrecer plataformas de diálogo social entre los actores involucrados en las reformas laborales, y asegurar que los representantes de las empresas y las organizaciones representativas de los trabajadores se congreguen en igualdad de condiciones en estos espacios. Se requiere lograr políticas consensuadas que estén alineadas con el objetivo principal de reducir los elevados niveles de informalidad laboral y beneficiar a ambos grupos.

Hoja de ruta

Medidas para ser implementadas en el corto, mediano y largo plazo (100 días, un año y cinco años):

	Actividad	Actor líder	Actores complementarios
100 días - 1 año	• Normativa para restringir el acceso al RER y RUS	• Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas	• Ministerio de Economía y Finanzas
	• Análisis de calidad regulatoria y simplificación administrativa de normativa laboral	• Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	• Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas
	• Normativa para masificar el uso del comprobante electrónico	• Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas	• Ministerio de Economía y Finanzas
	• Nuevo modelo de fiscalización laboral con un componente de acompañamiento empresarial	• Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	• Superintendencia de Fiscalización Laboral
	• Diseño de mecanismos de protección a los desempleados	• Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	• Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas
	• Esquema de incentivos a la formalidad para los trabajadores independientes	• Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	• Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
5 años	• Proyecto de ley para la implementación de un régimen tributario único	• Ministerio de Economía y Finanzas	• Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas, Congreso de la República
	• Implementación de la remuneración integral anual (RIA)	• Ministerio de Economía y Finanzas	• Presidencia del Consejo de Ministros, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas
	• Implementación de las TIC para los procedimientos tributarios	• Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas	• Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas
	• Financiamiento de pensiones a partir del consumo (*cash-back*)	• Ministerio de Economía y Finanzas	• Presidencia del Consejo de Ministros, Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanas
	• Normativa para el intercambio de servicios entre el SIS y ESSALUD	• Ministerio de Salud	• Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas
	• Proyecto de ley para brindar flexibilidad a los contratos indeterminados	• Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	• Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, Congreso de la República

Referencias bibliográficas

Alaimo, V. *et al.* (2017). *Measuring the cost of salaried labor in Latin America and the Caribbean* (IADB Technical Note).

Ali, M. *et al.* (2017). *Building fiscal capacity: the role of ICT.*

Bakah, M. y Raphael, D. (2017). New hypotheses regarding the Danish health puzzle. *Scandinavian Journal of Public Health, 45*(8), pp. 799-808.

Baksi, S. y Bose, P. (2016). Informal sector, regulatory compliance, and leakage. *Journal of Development Economics, 121*(1), pp.166-176.

Bayraktar, N. (2016). *Tax simplification and tax efficiency.* EcoMod.

Bertranou, F. (2016). Afrontar los nuevos desafíos: El futuro del trabajo en América Latina. En Instituto de Empresa (2016), *Economía colaborativa en América Latina.*

Bertranou, F. y Maurizio, R. (2011). *Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina.* OIT.

Bredgaard, T. (2018). Employers and active labour market policies: Typologies and evidence. *Social Policy and Society, 17*(3), pp. 365-368.

Briones, E. (2011). Régimen sancionatorio de la inspección de trabajo en Costa Rica (*Mise en demeure*). *Revista Judicial, 1*(1), pp. 101-103.

Buenadicha, C. *et al.* (2017). *Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe* (Documento para discusión). Banco Interamericano de Desarrollo.

Busso, M. *et al.* (2017). *Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades.*

Card, D. *et al.* (2016). *Active labour market policies and long-term unemployment. Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and remedies.*

Casalí, P. y Pena, H. (2020). *El futuro de las pensiones en el Perú: Un análisis a partir de la situación actual y las normas internacionales del trabajo.* Organización Internacional del Trabajo.

Casanova, L. *et al.* (2016). *Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay.* Organización Internacional del Trabajo.

Céspedes, N. (2020). Informalidad, productividad y flexibilidad laboral. *Revista de Análisis Económico y Financiero, 2*(2), pp. 34-42.

Cetrángolo, O. y Goldschmit, A. (2013). *La descentralización y el financiamiento de políticas sociales eficaces: impactos, desafíos y reformas. El caso de la Argentina* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.° 144). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cetrángolo, O. *et al.* (2013). *Desempeño del régimen de monotributo en la formalización del empleo y ampliación de la protección social* (Documento de trabajo N.° 4). Organización Internacional del Trabajo.

Clements, B. *et al.* (2013). *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies* (Documento N.° 275). Fondo Monetario Internacional.

Consejo Privado de Competitividad (2019). *Informe de competitividad 2019*.

Cooper, C. y Cuba, E. (2019). *Reforma para la reducción de la informalidad laboral y el aumento de la productividad*. Estudio elaborado para la Cámara de Comercio de Lima.

Daly, J. (2018). As the Gig Economy Expands, Our Social Safety Net Shrinks. *Reinvent Future of Work Series*.

Dasgupta, S. y Kundu, A. (2019). Demand for micro-insurance of health among informal workers: a discrete choice experiment in India. *International Journal of Behavioural and Healthcare Research, 7*(1), pp. 1-19.

Dell'Anno, R. y Solomon, H. (2014). Informality, inequality, and ICT in transition Economies. *Eastern European Economics, 52*(5), pp. 3-31.

Escudero, V. (2018). Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison. *IZA Journal of Labor Policy, 7*(1), pp. 4.

Esparza, E. (2017). *Flexibilidad de la empresa en la modificación de las condiciones de trabajo*.

Farooq, A. *et al.* (2020). *Do Unemployment Insurance Benefits Improve Match Quality? Evidence from Recent US Recessions*. National Bureau of Economic Research.

Fernández, C. y Villar, L. (2017). The impact of lowering the payroll tax on informality in Colombia. *Economía, 18*(1), pp. 125-155.

Fitzpayne, A. *et al.* (2018). *Tax Simplification for Independent Workers*.

Flores, R. *et al.* (2014). *Cinco hechos: Sobre la capacitación en firmas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Garcia-Murillo, M. y Velez-Ospina, J. (2017). ICTs and the informal economy: mobile and broadband roles. *Digital Policy, Regulation and Governance, 19*(1).

Godínez, A. (2011). *Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*.

Gómez-Sabaíni, J. y Morán, D. (2012). *Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad* (Serie Macroeconomía del Desarrollo N.° 124). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Grushka, C. (2013). El sistema previsional en Uruguay. Análisis de actualidad y perspectivas de mediano y largo plazo. En R. Rofman, *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*. Banco Mundial.

Hanni, M. *et al.* (2017). *La incidencia distributiva de la fiscalidad en América Latina*.

Horneff, V. *et al.* (2019). *Implications of money-back guarantees for individual retirement accounts: Protection then and now*. National Bureau of Economic Research.

Instituto Peruano de Economía (2018, 8 de abril). La maraña laboral peruana. *El Comercio*. https://www.ipe.org.pe/portal/la-marana-laboral-peruana/

Jaramillo, M. *et al.* (2017). *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*.

Kuhlmann, K. y Dey, B. (2020). *Using Regulatory Flexibility to Address Market Informality: A Global Study on Building Inclusive Seed Systems*.

Lavado, P. y Jaramillo, M. (2020). *Impacto del régimen especial de pequeña empresa en la informalidad laboral*.

Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Brookings Institution Press.

Lewis, W. (2004). *The Power of Productivity: Wealth, Poverty, and the Threat to Global Stability*. The University of Chicago Press.

Loayza, N. (2016a). *Informality in the Process of Development and Growth* (Policy Research Working Paper No. 7858).

Loayza, N. (2016b). La productividad como clave del crecimiento y el desarrollo en el Perú y el mundo. *Revista estudios económicos, 31*(9), pp- 9-31.

Loayza, N. (2018). *Informality: Why Is It So Widespread and How Can It Be Reduced?* (World Bank Research and Policy Briefs).

Loayza, N. y Rigolini, J. (2006). *Informality trends and cycles*. The World Bank.

Marinescu, I. y Skandalis, D. (2019). *Unemployment insurance and job search behavior*.

Medina, M. (2020, 2 de setiembre). Informalidad laboral subirá hasta 10%. *Correo*. https://www.ipe.org.pe/portal/informalidad-laboral-subira-hasta-10/

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2018). *Estrategia Sectorial de Formalización Laboral 2018-2021*.

Mitnik, O. *et al.* (2016). *Comparing the results of the youth training programs in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Organización Internacional del Trabajo (2016). *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Estudios sobre el crecimiento con equidad*.

Organización Internacional del Trabajo (2017). *Utilización de tecnologías de la información y de la comunicación en las inspecciones del trabajo. Una visión comparada en torno a países seleccionados* (Informes técnicos OIT Cono Sur N.° 2).

Organización Internacional del Trabajo (2018). *Panorama laboral temático 4: Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2020). *Informality and Employment Protection during and beyond COVID-19*. Background Note for session 1, OECD-LAC Virtual Social Inclusion Ministerial Summit.

Pecho-Trigueros, M. (2012). *Regímenes Simplificados de Tributación para Pequeños Contribuyentes en América Latina* (Documento de trabajo N.° 2-2012).

Perazzo, I. y Rossel, C. (2009). Políticas activas de empleo: la experiencia internacional y regional. Elementos para una reflexión conceptual del caso uruguayo. En *Políticas activas de empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios*. Organización Internacional del Trabajo.

Ram, M. *et al.* (2019). The Roots of Informal Responses to Regulatory Change: Non-compliant Small Firms and the National Living Wage. *British Journal of Management*.

Rocha, R. *et al.* (2018). Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. *Journal of Development Economics, 134*(1), pp. 28-49.

Ronconi, L. (2019). *Enforcement of labor regulations in developing countries*. IZA World of Labor.

Salazar-Xirinachs, J. (2017). La metamorfosis del trabajo. En *Robot-lución: El futuro del trabajo en la integración 4.0 en América Latina*.

Salazar-Xirinachs, J. y Chacaltana, J. (2018). *Políticas de formalización en América Latina: Avances y desafíos*. Organización Internacional del Trabajo.

Salim, J. y D´Angela, W. (2006). *Régimen simplificado para pequeños contribuyentes: Monotributo*.

Schwarzer, H. *et al.* (2014). *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*. Organización Internacional del Trabajo.

Sinyavskaya, O. y Biryukova, S. (2018). *Possible Measures Aimed at Reducing Informal Employment and Hidden Wages*.

Stevens, H. y Simpson, W. (2017). Toward a national universal guaranteed basic income. *Canadian Public Policy, 43*(2), pp. 120-139.

Sung, M. *et al.* (2017). *Can tax incentives for electronic payments reduce the shadow economy. Korea's attempt to reduce underreporting in retail businesses* (World Bank Policy Research Working Paper No. 7936).

Tang, W. y Zhu, J. (2020). Informality and rural industry: Rethinking the impacts of E-Commerce on rural development in China. *Journal of Rural Studies, 75*(1), pp. 20-29.

Todolí, A. (2015). *El impacto de la Uber economy en las relaciones laborales: los efectos de las plataformas virtuales en el contrato de trabajo*.

Velapatiño, V. *et al.* (2017). *Perú-Informalidad laboral y algunas propuestas para reducirla*. Observatorio Económico.

Viollaz, M. (2016). *Enforcement of labor market regulations: Heterogeneous compliance and adjustment across gender*.

Viollaz, M. (2018). Eficacia de la inspección laboral cuando la normativa varía según el tamaño de la empresa. El caso del Perú. *Revista Internacional del Trabajo, 137*(2), pp. 233-263.

Wahba, J. y Assaad, R. (2017). Flexible labor regulations and informality in Egypt. *Review of Development Economics, 21*(4), pp. 962-984.

PERÚ DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES

CIES consorcio de investigación económica y social

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PUCP

IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

TRANSPARENCIA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

IDEA INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE

ALIADOS ESTRATÉGICOS

JNE JURADO NACIONAL DE ELECCIONES Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia

Acuerdo Nacional Unidos para crecer

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

APCI Agencia Peruana de Cooperación Internacional

AUSPICIADORES

NED National Endowment for Democracy Supporting freedom around the world

IDRC | CRDI Canadá

cooperación alemana DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

UNIÓN EUROPEA

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía, Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

SeCompetitivo Competitividad para el Perú

HELVETAS PERU

SOLUCIONES INNOVADORAS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE PNUD

BID

Embajada Británica Lima

GRUPO BANCO MUNDIAL

www.perudebate.org