

Una medición de la economía subterránea peruana: 1980-2005¹

José Manuel Escobar Montalvo - UNMSM



Foto CIES

En este estudio se utilizó una definición de la economía subterránea que hace referencia a la suma de actividades informales (actividades legales) y actividades ilegales pero monetarias (ES = Informalidad + Actividades ilegales).

En la actualidad el tema de la economía subterránea y sus componentes de informalidad y de actividades ilegales están concitando mucha atención, tanto por investigadores como por la comunidad en general y el Estado. El tema es controversial debido a que no existe una teoría propiamente dicha al respecto, lo que provoca diversas definiciones sobre el concepto y por tanto diversas formas de aproximarse a él. Así, el tamaño de la economía subterránea para el caso peruano se torna difícil de estimar por métodos directos, como son las encuestas, las supervisiones u otros medios de cumplimiento.

Los conceptos de economía subterránea y de informalidad eran equivalentes en un primer momento. Sin embargo, luego de diferentes investigaciones y consensos, estos fueron adquiriendo una connotación diferenciada, nunca contraria, sino más bien complementaria. El antropólogo económico Keith Hart fue quien acuñó el término informalidad como fruto

de sus investigaciones acerca del mercado laboral urbano en África, haciendo referencia al trabajo por cuenta propia. Posteriormente, el concepto terminó desfigurándose a medida que fue institucionalizado en la OIT, que lo redefinió como sinónimo de pobreza. Asimismo, el Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC) de la OIT en varias de sus publicaciones posteriores denominó al empleo en el sector informal como subempleo y se asumió que quienes participaban en él no lograban ingresar a la economía moderna.

Una óptica diferente la dio el economista Hernando de Soto², quien definió el sector informal como el conjunto de unidades económicas que no cumplen con los impuestos y regulaciones del Estado. Del mismo modo, un primer consenso se logró entre los investigadores que planteaban que el ámbito de aplicación del término “sector informal” abarca “las acciones de los agentes económicos que no se adhieren a las normas institucionales establecidas o a los que se niega su protección” (Feige 1990). Adicionalmente, estos planteaban que el término incluye “todas las actividades generadoras de ingresos no reguladas por el Estado en entornos sociales en que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes 1989).

Feige propuso una clasificación que permite una mayor precisión del universo considerado, utilizando el enfoque de la nueva economía institucional, que considera que en toda actividad económica se establecen vínculos entre los agentes participantes, quienes se ven expresados por algún tipo de contrato, sea este explícito o no. En esta clasificación se distinguen cuatro subformas: a) la economía ilegal,

«El tamaño de la economía subterránea para el caso peruano se torna difícil de estimar por métodos directos, como son las encuestas, las supervisiones u otros medios de cumplimiento»

1/ Artículo basado en el estudio *Una medición de la economía subterránea peruana a través de la demanda de efectivo: 1980-2005*, desarrollado en el marco del Concurso CIES ACDI - IDRC.

2/ De Soto, Hernando (1989). *El otro sendero*. ILD: Lima.

que abarca la producción y distribución de bienes y servicios prohibidos por la ley; b) la economía no declarada, que consiste en la realización de acciones que “soslayan o evaden las normas impositivas establecidas en los códigos tributarios”; c) la economía no registrada, que comprende las actividades que transgreden los requisitos de los organismos estadísticos del Estado en materia de declaración; y d) la economía informal, que abarca las actividades económicas que hacen caso omiso del costo que supone el cumplimiento de las leyes y las normas administrativas que rigen las “relaciones de propiedad, el otorgamiento de licencias comerciales, los contratos de trabajo, los daños, el crédito financiero y los sistemas de seguridad social” y están excluidas de la protección de aquellas.

Sin embargo, el mayor aporte conceptual proviene de la distinción entre las actividades informales e ilegales. Para Castells y Portes³ la economía formal y la informal no guardan relación con las características finales del producto sino más bien con la forma en que este es producido e intercambiado. Así, distinguen explícitamente tres categorías: a) actividades formales, b) actividades informales y c) actividades ilegales.

Otros trabajos precedentes dieron origen a una clasificación funcional de las actividades informales según sus objetivos. En primer lugar, se encuentran las *economías informales de supervivencia*, que hacen referencia a la supervivencia de una persona o de un hogar a través de la producción directa con fines de subsistencia o de la mera venta de bienes y servicios en el mercado. En segundo lugar, las *economías de explotación dependiente*, que pueden estar orientadas a mejorar la flexibilidad de la gestión y a reducir los costos laborales de las empresas del sector formal a través de la contratación “fuera de planilla” y la subcontratación de empresarios informales. Finalmente, están las *economías de explotación de crecimiento*, que pueden estar organizadas por pequeñas empresas con el objeto de acumular capital, aprovechando las relaciones de solidaridad que puedan existir entre ellas, la mayor flexibilidad y los menores costos.

Por otro lado, existe una definición de informalidad en la que se hace la referencia al autoaprovisionamiento de bienes y servicios en los hogares de clase media de las economías desarrolladas. Un ejemplo de esto serían las reparaciones hogareñas o el cultivo de hortalizas en el jardín, es decir, la producción directa de subsistencia realizada por personas de ingresos medios que buscan maximizar la eficiencia de su tiempo.

La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y la OIT han elaborado recomendaciones a fin de tratar el tema de la informalidad en el marco de la revisión del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN 1993) y de la Decimoquinta Conferencia Internacional de los Estadísticos del Trabajo. En base a estos dos referentes se define el sector informal “como un conjunto de unidades produciendo bienes o servicios en busca de crear principalmente empleo e ingresos para las personas concernientes”. En esta línea, se recomienda que el concepto de actividades del sector informal sea diferenciado de las actividades de la economía subterránea.

En este estudio se utilizó una definición de la economía subterránea que hace referencia a la suma de actividades informales (actividades legales) y actividades ilegales pero monetarias ($ES = \text{Informalidad} + \text{Actividades Ilegales}$). Específicamente, se considera dos tipos de actividades ilegales. En primer lugar, se toma en cuenta el contrabando. La relación del contrabando con la economía subterránea se explica debido a que los productos que son ingresados de modo ilegal al país terminan siendo comercializados en diversos establecimientos informales o entran a un proceso de “seudolegalidad” a través de la alteración de documentos, de modo que puedan ser comercializados “legalmente” en establecimientos formales. En la investigación, el contrabando se aproxima a través de la tasa del arancel promedio, el cual ha venido descendiendo a partir de 1990.

En segundo lugar, se considera el narcotráfico como una de las principales actividades ilegales que se producen



Foto Agencia Andina

El narcotráfico contribuye significativamente a la creación de un subsistema económico: la economía subterránea.

3/ Castells, Manuel y Alejandro Portes (1989). *World Underneath: The Origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy*. En: *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Cuadro 1

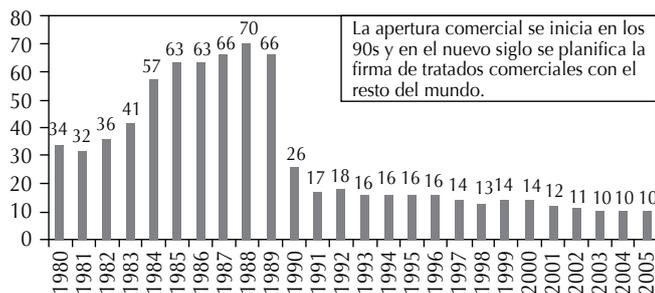
Taxonomía de la economía subterránea

	Transacciones monetarias		Transacciones no monetarias	
Actividades ilegales	Comercio de bienes robados; tráfico y producción de drogas; prostitución; juego; contrabando y fraude.		Trueque: bienes robados, drogas, contrabando, producción de drogas para uso personal, robo para uso personal.	
	Evasión de impuestos	Elusión	Evasión de impuestos	Elusión
Actividades legales	Ingresos no reportados de empleo, cuenta propia; salarios, sueldos y activos de trabajo en bienes y servicios legales.	Descuentos a empleados; beneficios al margen.	Trueque de bienes y servicios legales.	Todo trabajo a cuenta propia y realizado con ayuda de vecinos.

Fuente: Schneider y Enste (2000).

Gráfico 1

Perú: arancel promedio (%)



Fuente: Aduanas - MEF, Compendios Estadísticos. Elaboración propia.

en el Perú y que contribuye significativamente a la creación de un subsistema económico: la economía subterránea.

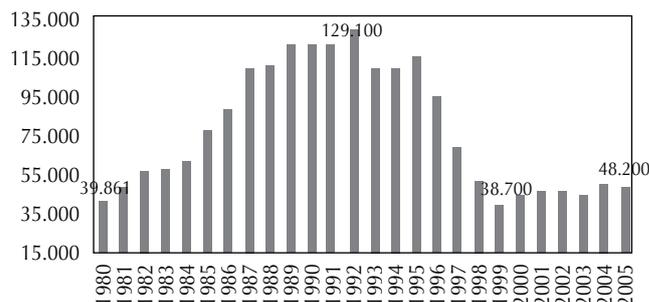
En el Perú se cuenta con dos mercados de coca: a) el mercado legal, destinado a satisfacer la demanda de la Empresa Nacional de la Coca y la cantidad necesaria para el consumo tradicional, propio del hombre andino; y b) el mercado ilegal, compuesto por el exceso de los cultivos de coca cuya producción está destinada a satisfacer la alta demanda de cocaína que existe en el mundo.

La expansión de los cultivos de coca se inicia en el Perú en la década de 1970, para alcanzar hacia ini-

4/ Se estimó que para esa fecha la demanda lícita requería alrededor de 12.000 hectáreas.

Gráfico 2

Perú: hectáreas cultivadas de hojas de coca



Fuente: Crime and Narcotic Center (CNC), ONUDD. Elaboración propia.

cios de los años noventa su mayor volumen de producción: alrededor de 129 mil hectáreas⁴ en 1992. Dicha expansión fue propicia a nivel interno, por la violencia terrorista, por la poca presencia del Estado en las zonas cocaleras y por la extrema pobreza de sus pobladores. Para inferir el comportamiento del narcotráfico se utiliza como variable de análisis el número de hectáreas cultivadas con hoja de coca.

Métodos de estimación y/o aproximación a la economía subterránea

Existen dos tipos de enfoque que permiten aproximarse al tamaño de la economía subterránea. En primer lugar, el enfoque directo se refiere a aquellos procedimientos basados en encuestas, auditorías, supervisiones y otros mecanismos de verificación en campo. En el caso de



Entre 2002 y 2005 el tamaño de la economía subterránea ha permanecido prácticamente constante e, incluso, se incrementó en 2005. Este proceso muestra que las políticas públicas en este ámbito son aún una tarea pendiente.

las encuestas, la debilidad radica en la calidad y en la confiabilidad de las respuestas obtenidas, sobre todo en el caso del recojo de información sobre actividades ilegales.

En segundo lugar, el enfoque indirecto incluye aquellos procedimientos basados en información observable relacionada con el objeto de estudio. De este modo, la economía subterránea puede ser medida y/o se puede inferir su comportamiento, generalmente usando un método econométrico o contable. En este estudio se utilizó un enfoque indirecto y, en particular, un *modelo de mayor estructura*. Este tipo de modelo destaca que la economía subterránea se presenta en y afecta varios aspectos de la actividad económica, como son los mercados de bienes, de trabajo, de dinero y capitales, así como el mercado cambiario.

La estrategia empírica usada se basa en el uso de modelos econométricos de variables no observables, concretamente se utilizó el modelo de estado-espacio y posterior estimación por Filtro de Kalman, teniendo como variables insumo el Efectivo Real en Miles de Nuevos Soles⁵, la Velocidad de Circulación (Var %), el Valor de los cajeros automáticos en Dólares Americanos⁶, el Coeficiente de Dolarización del Sistema Bancario (%), el Índice de Precios al Consumidor (%), y el PBI Manufacturero en Millones de Soles de 1994⁷.

Asimismo, el análisis considera otras variables como el Impuesto a la Renta (%)⁸, el Impuesto General a las Ventas (%)⁹, el Arancel Promedio (%)¹⁰, el Salario Mínimo en Nuevos Soles para Lima Metropolitana¹¹, el Número de Trabajadores Públicos¹², la Medida del Ciclo Económico¹³, y el Número de Hectáreas Cultivadas con Hoja de Coca¹⁴.

«La expansión de los cultivos de coca se inicia en el Perú en la década de 1970, para alcanzar hacia inicios de los años noventa su mayor volumen de producción: alrededor de 129 mil hectáreas en 1992»

La economía subterránea en el Perú

Para entender mejor los resultados obtenidos se deben tener en cuenta dos factores. Primero, el Perú presenta una larga historia de informalidad en sus actividades productivas que debe ser entendida como un tema de intensidad. Es decir, por un lado están las unidades económicas plenamente formales y, por el otro, las plenamente informales. Sin embargo, en el medio existe un gran número de empresas "seudoformales" que muchas veces se registran en el cómputo del PBI como formales. Asimismo, también se tiene una larga historia de actividades ilegales, como narcotráfico, contrabando, corrupción, entre otras¹⁵, cuyos beneficios para poder ser disfrutadas requieren entrar en un proceso de blanqueado o de lavado de activos, que cuando resulta exitoso pasa a formar parte de la economía formal "oficial".

En síntesis lo que se calcula en el presente trabajo es el peso de la economía subterránea en la economía

5/ Fuente: estadísticas BCRP.

6/ Fuente: Sunat (1993-2005) y completado (1980-1992).

7/ Fuente: estadísticas BCRP.

8/ Fuente: Gerencia de Estudios Tributarios / Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la Sunat (1982-2005). Se completó la data para los años 1980 y 1981.

9/ Fuente: Gerencia de Estudios Tributarios / Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la Sunat.

10/ Fuentes: Memoria del BCRP 1987 y 1995, Boletín de Transparencia Fiscal-Informe Especial (1996-2003). El tratamiento de la data se basó en el principio de utilizar la data más actualizada.

11/ Fuente: "Efectos del salario mínimo vital sobre el mercado peruano". Niñita Céspedes, BCRP.

12/ Fuentes: Anuario estadístico "Perú en números" 1991 y 1995, Boletín de Economía Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (1990-2002). Se completaron las cifras para el ámbito nacional asumiendo un comportamiento similar al de Lima Metropolitana.

13/ Fuente: "Hechos estilizados de la Economía Peruana". Paul Castillo, Carlos Montoro y Vicente Tuesta, BCRP.

14/ Fuentes: INEI (1980-1987) y UNOD (1988-2005).

15/ En Gestión (11 de diciembre de 2008) se informa que a noviembre de 2008 el dinero ilegal que se movería en la economía nacional sería de US\$ 2.634 millones, según la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (entidad adscrita a la SBS).



Los resultados obtenidos en el estudio muestran que el tamaño de la economía subterránea en el Perú ha sido históricamente elevado, siempre por encima del 50% del producto.

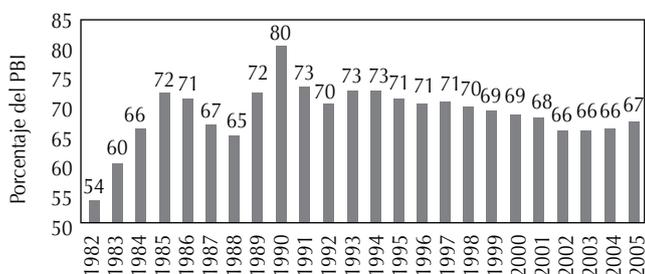
nacional¹⁶, teniendo en cuenta que pueden haber varias de sus actividades computadas como formales al interior del "PBI oficial".

Los resultados obtenidos en el estudio muestran que el tamaño de la economía subterránea en el Perú ha sido históricamente elevado, siempre por encima del 50% del producto. La década de 1980 fue el período de mayor expansión y alcanzó en 1990 la cifra pico de 80% del PBI. Esto puede ser explicado por las pobres condiciones productivas, institucionales, laborales y de seguridad en las que se desarrollaba la economía peruana.

A partir de los años noventa la economía subterránea empieza a descender. En la actualidad, aunque existe una tendencia netamente decreciente, su velocidad es cada vez menor. Dicho descenso puede ser atribuido a las mejores condiciones económicas que presenta el

Gráfico 3

Economía subterránea



Elaboración propia.

¹⁶/Hay que tener en cuenta que no se está calculando el valor agregado, sino simplemente una relación.

«En el período entre 2002 y 2005 el tamaño de la economía subterránea ha permanecido prácticamente constante, incluso se incrementó en 2005»

Perú, las que, a su vez, son producto de las reformas aplicadas a fines del siglo pasado.

Sin embargo, en el período entre 2002 y 2005 el tamaño de la economía subterránea ha permanecido prácticamente constante e, incluso, se incrementó en 2005. Este proceso muestra que las políticas públicas en este ámbito son aún una tarea pendiente y que las acciones emprendidas, probablemente, han sido poco integrales y, por ende, poco efectivas.

Por otro lado, uno de los aspectos de interés del estudio fue relacionar la dinámica de la economía subterránea con la del PBI en el caso peruano. De acuerdo a los resultados obtenidos, se puede decir que esta relación es de naturaleza negativa, es decir, en períodos de crecimiento del PBI se han registrado, por lo general, contracciones en la magnitud de la economía subterránea.

Finalmente, se realizó una comparación de los resultados obtenidos con los trabajos previos, los que se centraron en la medición de una parte de la economía subterránea, es decir, en el tamaño de la informalidad y, tangencialmente, en algunos aspectos de ilegalidad. La principal diferencia con estudios previos es que este, además de la informalidad, busca medir el peso de las actividades ilegales en la economía peruana en un horizonte largo de tiempo: 1980-2005.

Esta comparación muestra que los resultados obtenidos por el presente trabajo discrepan considerablemente con sus precedentes. Sin embargo, es necesario considerar que existen grandes diferencias conceptuales entre estos estudios, así que en este se ha medido la economía subterránea con una definición amplia de la misma. Pese a todo, se observa un mayor alineamiento con los resultados obtenidos por Loayza tanto en el período de 1990-1993 como en el de 2000-2003.

«En períodos de crecimiento del PBI se han registrado, por lo general, contracciones en la magnitud de la economía subterránea»

Cuadro 2

Autor	Estudios precedentes		El presente estudio* % PBI
	Año relevante	% PBI	
Hernando de Soto (1996)	1984	31,80	66,27
Norman Loayza (1997)	1990-1993	57,90	74,20
Schneider y Enste (2000)	1989-1990	44,00	76,44
Jorge de La Roca y Manuel Hernández (2004)	2000	36,97	68,69
Norman Loayza (2007)	2000-2003	60,00	67,30
Guillermo Vuletin (2008)	2002-2003	38,10	66,16

* Para períodos de varios años se tomo promedios de los resultados obtenidos N.A = No Aplica.
Elaboración propia.

Conclusiones y recomendaciones

- El objetivo del presente trabajo ha sido obtener una serie temporal de la magnitud de la economía subterránea en el Perú en el horizonte 1980–2005, lo que permite realizar una comparación y/o evaluación del fenómeno. Este tipo de análisis no se podía realizar con estudios previos debido a que se centraban en un período puntual y que, por la variedad de definiciones utilizadas, no permitían comparar los resultados obtenidos a través del tiempo.
- La economía subterránea en el Perú sigue siendo demasiado elevada, siempre por encima del 50% del producto, lo cual congestiona los servicios públicos, que al no participar en su financiamiento terminan siendo ofrecidos en condiciones no adecuadas.
- El Perú, con una presión tributaria de alrededor del 15% y unas tasas impositivas elevadas, aplicadas sobre una pequeña base tributaria, termina limitando seriamente sus posibilidades de desarrollo.

«La democratización de la política tributaria sigue siendo un tema pendiente en el Perú, así como la legitimidad de los impuestos aplicados»

- La democratización de la política tributaria sigue siendo un tema pendiente en el Perú, así como la legitimidad de los impuestos aplicados, que se ve seriamente cuestionada por los hechos de corrupción acontecidos en nuestra sociedad.
- Por el lado de la informalidad, el tema se ha abordado principalmente por la ruta de la simplificación administrativa. Sin embargo, no se ha realizado un estudio claro acerca de los avances en la transición de microempresa a pequeña empresa, de pequeña empresa a mediana empresa, de mediana empresa a gran empresa, es decir, en el paso de acumulación de capital producto a una mayor competitividad.
- Por el lado de las actividades ilegales, el horizonte es sombrío, la lucha contra el narcotráfico se encuentra con varios puntos en contra¹⁷ que actualmente no han podido ser resueltos. En este punto, aunque el apoyo de los países de gran consumo es vital, igual o más importante termina siendo la calidad del diseño y de la gestión de la política pública emprendida para este fin.



El Perú, con una presión tributaria de alrededor del 15% y unas tasas impositivas elevadas, aplicadas sobre una pequeña base tributaria, termina limitando seriamente sus posibilidades de desarrollo.

17/ El *World Drug Report 2010* (UNODC) ubica al Perú como el primer productor mundial de hoja de coca.