



EL CASO DEL PERÚ

SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS, EVASIÓN Y ELUSIÓN TRIBUTARIA 2006-2016: IMPACTO EN LAS MUJERES Y NIÑAS

RESUMEN EJECUTIVO

Patricia Fuertes Medina
Jackeline Velazco Portocarrero

Diciembre de 2017



INTERNACIONAL DE
**SERVICIOS
PÚBLICOS**

La Internacional de Servicios Públicos (ISP), se planteó en el año 2017, desarrollar un estudio piloto en el Perú que enfoca la evolución del gasto fiscal que beneficia a las mujeres y niñas y la situación de la evasión y elusión fiscal en la economía para el período 2006-2016. Durante ese período, el Perú experimentó un proceso de democratización y de expansión económica sostenida que permitió una sustancial reducción de los niveles de pobreza absoluta y relativa.

¿Cómo ha sido la evolución del gasto público en desarrollo humano, social y productivo que beneficia a las mujeres y niñas en el Perú? y; ¿en qué medida, la magnitud y características de la evasión y elusión fiscal en la economía impactan en la posibilidad de reducir las desigualdades en el país y en especial aquellas que afectan a mujeres y a niñas? Estas son las dos preguntas centrales que el estudio se planteó responder. Para ello, se propuso un marco teórico y se revisaron las series de tiempo del gasto efectuado en un conjunto seleccionado de 34 servicios públicos básicos, los presupuestos nacionales, montos de recaudación para el período 2006-2016 y estimaciones de evasión y elusión para el año 2016.

Justicia fiscal y justicia de género
Estudios sobre el impacto de los impuestos en los
servicios públicos y las mujeres
EL CASO DEL PERÚ

SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS, EVASIÓN
Y ELUSIÓN TRIBUTARIA 2006-2016:
IMPACTO EN LAS MUJERES Y NIÑAS

Patricia Fuertes Medina
Jackeline Velazco Portocarrero

Diciembre de 2017

Fóto de tapa © PixaBay CCO



Contexto

En el período 2006-2016, el Perú se caracterizó por el inicio y desarrollo de un proceso de democratización, de reforma y modernización del estado, y por el apogeo y desaceleración del ritmo de crecimiento económico.

En el período referido la incidencia de la pobreza total nacional se redujo sustancialmente esta pasó de 42.4% en el 2007 al 20.7% al 2016 (INEI: 2017a, p.47). Se redujeron tanto la pobreza urbana como rural, pues aumentaron los ingresos promedio reales de la población (27.4 % entre los años 2007 -2016) (INEI: 2017 a, p. 26). El crecimiento sostenido de la economía se extendió a todos los sectores productivos lo que redundó en una importante abundancia fiscal que permitió inversión pública en infraestructura para una mayor conectividad y la implementación de importantes programas sociales y de desarrollo productivo en todos los niveles de gobierno (central, regional y local) (Cáceres y Rojas; 2013).

Sin embargo, persisten importantes desigualdades en el perfil del país al 2017, como la desigualdad urbano- rural, las educativas, el acceso diferenciado a servicios públicos de calidad, las desigualdades étnico-culturales y aquellas entre mujeres y hombres. Estas desigualdades persistentes, muestran que es necesario un mayor esfuerzo fiscal y de diseño de política pública del estado peruano orientado a reducirlas a fin de alcanzar desarrollo equitativo y sostenible.

Entendiendo la relación entre política fiscal (impuestos y gasto público) y su impacto en niñas y mujeres

¿Cuáles son las posibles relaciones entre recaudación de impuestos, gasto público e impacto en las mujeres y las niñas? Con la intención de indagar las relaciones esperadas entre recaudación de impuestos, gasto público y su impacto en niñas y mujeres, se propone un marco de análisis (Velazco, Fuertes y Ballester, 2017), que considera una serie de eventos, circunstancias y condiciones que median estas relaciones (ver Diagrama 1). En primer lugar, los autores identifican una serie de factores que determinan el monto de la recaudación fiscal. Entre las condiciones macroeconómicas se tienen el modelo de desarrollo vigente que define las actividades económicas que son los motores de crecimiento y los estímulos fiscales y tributarios que deben implementarse para lograrlo. A esto se añade las características del ciclo económico que dependiendo de si se encuentra en la fase de expansión, recuperación

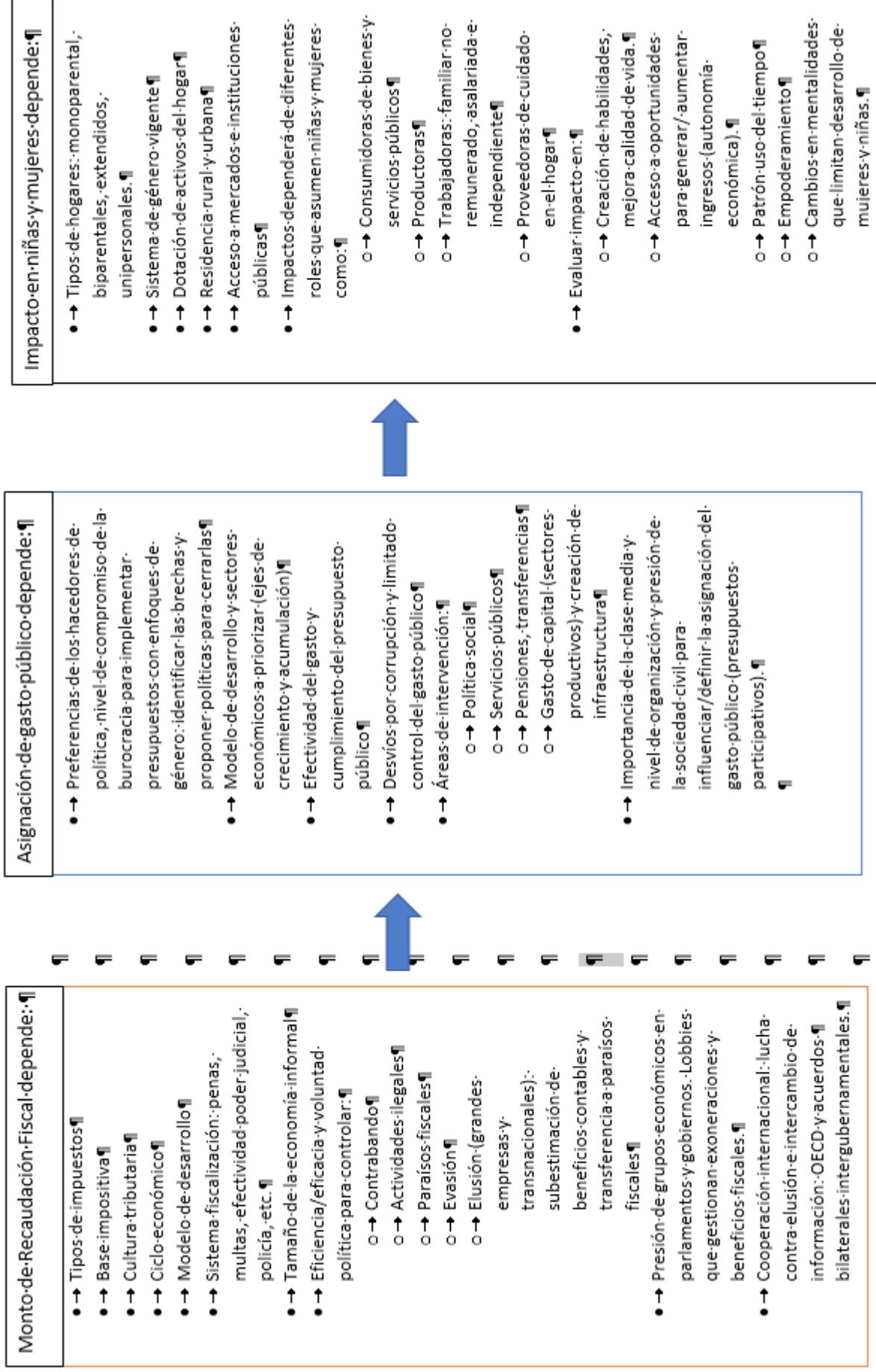
o recesión se espera una respuesta diferenciada de la recaudación fiscal. Otro factor a considerar es la dimensión de la economía informal y la efectividad de las medidas de fiscalización para lograr la formalización de las empresas y de las relaciones laborales.

Otros factores están vinculados con la tipología de impuestos, la base tributaria, la existencia de una cultura ciudadana proclive al pago de impuestos, así como la efectividad de un sistema de fiscalización y penalización de conductas que incumplan el pago de impuestos como evasión, elusión, actividades ilegales y contrabando. A nivel institucional, la presencia de lobbies o grupos económicos en la esfera del poder legislativo y gobierno, pueden influenciar la implementación de exoneraciones o beneficios fiscales.

Una segunda línea de discusión del marco teórico es la asignación del gasto público. De manera general, las áreas de intervención del gasto público pueden ser la política social, los servicios públicos, pensiones, transferencias, gasto de capital y creación de infraestructura. Si se asume que la recaudación tributaria es una fuente importante de los Estados para financiar el gasto público, el tema de cómo el gasto es asignado es clave para evaluar un potencial impacto en niñas y mujeres. Factores que intervienen en la asignación son las preferencias de los responsables de la política pública en implementar, o no, presupuestos con enfoque de género que permitan cerrar brechas y diferencias en el acceso a recursos y oportunidades entre hombres y mujeres. A esto se agrega las características del modelo de desarrollo que define aquellos sectores económicos a priorizar. La composición final de la asignación del gasto público también dependerá de la efectividad del gasto y el cumplimiento del presupuesto, así como la fiscalización y control del gasto para minimizar desvíos por corrupción. Finalmente, el nivel de organización de la sociedad civil y la presencia de una clase media que definan la agenda de gasto público a través, por ejemplo, de la elaboración de presupuestos participativos y con enfoque de género, es un elemento importante a señalar.

Un tercer componente del marco teórico discute los elementos a considerar para analizar el impacto del gasto público en niñas y mujeres. Se sugiere tener en cuenta los tipos de hogares, el sistema de género vigente que define cómo hombres y mujeres acceden a recursos, al uso del tiempo e instituciones. Así mismo, son importantes la dotación de activos del hogar, su residencia (rural o urbana) y el acceso a mercados e instituciones públicas.

Diagrama 1.-MARCO-TEORICO:-IDENTIFICANDO-RELACIONES-ENTRE-RECAUDACIÓN-FISCAL,-GASTO-PÚBLICO-Y-POTENCIAL-IMPACTO-EN-NIÑAS-Y-MUJERES



Fuente: Velazco, Fuertes y Ballester (2017) →

Section Break (Next Page)

Recaudación, incumplimiento y gasto en servicios básicos

En el periodo analizado 2006/2016 se encuentra, como lo muestra el Cuadro 1, que los valores del índice de incumplimiento tributario (evasión y elusión) para los dos impuestos más importantes del sistema tributario

peruano, oscilan entre 46,1% y 57,3% para el impuesto a la renta y el 29,2% y el 40,2% para el IGV. Este comportamiento estaría reflejando la poca efectividad de la política tributaria en reducir la evasión y elusión; situación que estaría afectando la disponibilidad de fondos para financiar el presupuesto público y mejorar el gasto en servicios públicos básicos.

Cuadro 1. Estimación del incumplimiento tributario en el Perú, 2006-2016 (en porcentajes)

Tipo de impuesto	Impuesto a la Renta de Tercera Categoría	Impuesto General a las Ventas (IGV)
Año	(%)	(%)
2006	n.d.	38,4
2007	46,1	37,9
2008	50,1	29,2
2009	53,5	40,2
2010	51,9	31,6
2011	47,9	30,9
2012	54,3	32,7
2013	50,1	30,3
2014	50,0	29,1
2015	51,1	34,0
2016	57,3	35,9

Fuente: Elaboración propia en base a las Ayuda Memorias preparadas por la Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos – Gerencia de Estudios Económicos de la SUNAT (SUNAT, 2017b y 2017c) n.d.: No disponible.

A partir de estimaciones de la SUNAT (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración tributaria) se conoce que para 2016, la evasión y elusión del impuesto a la Renta de Tercera Categoría (impuesto a la renta de las empresas) y el IGV (Impuesto General a las Ventas) asciende a 57 797,1 millones de Soles,

correspondiendo al 8,9% del PBI (Cuadro 2). Con este monto de incumplimiento tributario se hubiese más que duplicado el presupuesto asignado a los servicios sociales analizados, beneficiando las posibilidades de mejora en la calidad de vida y opciones de desarrollo de mujeres y niñas.

Cuadro 2. Estimación del incumplimiento tributario en el Perú, 2016

Tipo de impuesto	Índice de incumplimiento (en %)	Monto de incumplimiento (en millones de Soles)	Porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI)
Impuesto a la Renta de Tercera categoría	57,3	35270,1	5,4
Impuesto General a las Ventas (IGV)	35,9	22527	3,5
Total		57797,1	8,9

Fuente: Elaboración propia en base a las Ayuda Memorias preparadas por la Oficina Nacional de Planeamiento y Estudios Económicos – Gerencia de Estudios Económicos de la SUNAT (SUNAT, 2017b y 2017c)

La evidencia discutida en este documento es robusta en identificar una relación directa entre recaudación y asignación del gasto público en servicios básicos. Como se discutió en el marco teórico, esta relación puede estar mediada o afectada por una serie de eventos o circunstancias, en el que la voluntad expresa de los responsables de la política pública de promover o priorizar el gasto social es fundamental. Es así que una conclusión del estudio para el caso peruano durante el período 2006-2016 es que una mayor recaudación trae o permite un mayor gasto público y por ende, aumenta las opciones de que se expanda el gasto social

(Cuadro 3 y Gráfico 1). Lo novedoso del caso peruano es la velocidad de crecimiento del gasto en servicios sociales públicos básicos. Este comportamiento se puede explicar por la voluntad expresa del estado peruano de asumir el Acuerdo Nacional sobre un conjunto de políticas de estado a ser institucionalizadas y sostenidas en el tiempo para el desarrollo del país y cuyo cumplimiento se vio favorecido por el largo período de expansión económica. El período 2011-2016 legitima, además, la inclusión social como uno de sus objetivos de política.

Cuadro 3. Perú: Evolución de la recaudación tributaria del gobierno central, presupuesto público y presupuesto público asignado a servicios básico, 2006-2016 (en millones de Soles)

Año	Recaudación	Presupuesto	Presupuesto en Servicios Basicos	
	Tributaria	Público	En Millones de Soles	Porcentaje del Presupuesto
2006	45813,4	55176,7	2835,4	5,1
2007	52381,0	71317,7	3628,7	5,1
2008	58333,2	90766,5	5379,2	5,9
2009	52652,5	97169,6	7218,5	7,4
2010	64509,4	106415,4	8249,4	7,8
2011	75595,8	144635,2	9817,7	6,8
2012	84153,4	122380,2	13741,3	11,2
2013	89402,7	133676,7	17898,4	13,4
2014	95394,7	144805,7	22551,9	15,6
2015	90262,4	152888,9	25511,2	16,7
2016	89375,3	158282,2	25240,2	15,9

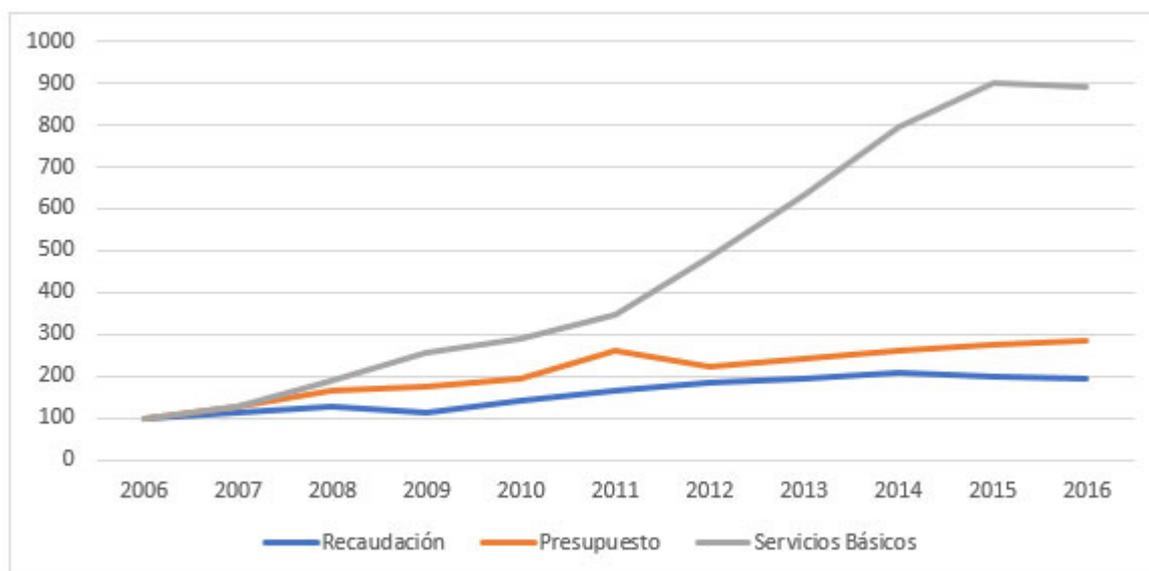
Fuente: Datos de Recaudación obtenidos de la página web de la Sunat

(www.sunat.gob.pe) y los de presupuesto del Ministerio de Economía y

Finanzas (www.mef.gob.pe)

Elaboración propia

Gráfico 1. Evolución de los índices de la recaudación tributaria del gobierno central, presupuesto público y presupuesto público asignado a servicios básicos, 2006-2016 (2006 =100)



Fuente: Elaboración propia usando las bases de datos de la SUNAT y el MEF

Gasto en servicios básicos y potencial de impacto en las mujeres y niñas

El instrumental aplicado permite apreciar que hubo voluntad de todos los gobiernos en el período analizado para mejorar el gasto en servicios públicos básicos (tal es la orientación del presupuesto por resultados). Los programas de presupuesto por resultados son un factor que ha permitido acelerar el gasto en servicios básicos, ya que permiten una orientación más directa del gasto, los servicios se afinan y se definen con mayor precisión en términos de la población usuaria (población objetivo). Se focalizan más.

El análisis de género aplicado sobre el gasto realizado en el año 2016, en el conjunto de 34 servicios básicos

seleccionados, señala que ha hecho falta, y constituye el reto de los próximos años, lograr que estos programas y los servicios que generan cuenten con una orientación hacia la igualdad de género (busquen la reducción de brechas de género). La mayor proporción del gasto en servicios básicos con potencial de impacto para la mejora de la vida de mujeres y niñas es “general” o se declara “neutro”, es decir no tiene una orientación hacia la igualdad de género (Cuadro 4). El gasto específico y afirmativo en términos de igualdad de género es ínfimo. Así, la otra tarea pendiente es mejorar el monto de financiamiento y la ampliación de servicios cruciales para mejorar la vida de las mujeres y niñas y que hoy son marginales (en ambos términos) tales como; los servicios de cuidados, la promoción del empleo, la mejora de los servicios de justicia, la protección de grupos vulnerables, la prevención del embarazo adolescente.

Cuadro 4. Gastos en Servicios Públicos, 2016: Análisis con Enfoque de Género

TIPO DE GASTO SEGÚN SU ORIENTACIÓN A LA IGUALDAD DE GÉNERO	SOLES	%
A. GENERALES	21,751,460,573	86
B. ESPECÍFICOS	2,930,214,780	12
C. AFIRMATIVOS	558,549,596	2
TOTAL	25,240,224,949	100

Fuente : MEF, Consulta Amigable. Elaboración propia

Al contrastar brechas de género con el gasto en servicios públicos básicos con potencial de impacto, se encuentra que, para que el gasto público en estos servicios impacte de manera directa y concreta en la vida de las mujeres y las niñas, se requiere que exista una política pública claramente orientada hacia la igualdad de género de manera que este gasto sea significativo en monto asignado, en relevancia para las mujeres y en cobertura de los servicios. La ilustración de los posibles impactos, o no, del gasto en servicios básicos en los casos de salud (embarazo adolescente sin impacto, incidencia del cáncer en mujeres o aseguramiento en salud, con impacto) nos aproxima a la validez de estas afirmaciones. Ahí donde el gasto ha sido marginal y/o “neutro” (sin orientación hacia la igualdad de género) no habría impactos positivos en las mujeres y niñas y, por el contrario, se refuerza o agudizan las brechas de género.

Se encuentra por ejemplo que la persistencia y el aumento de la incidencia del embarazo adolescente en el periodo corre en paralelo con la marginalidad del

gasto social orientado a su prevención y tratamiento (Gráfico 2). Así como también va en paralelo con la reducción del apoyo presupuestario a acciones y servicios estratégicos como el de Educación sexual integral en las escuelas peruanas.

Lo mismo se aprecia en el caso del déficit de los servicios de cuidados como los de servicios de guardería para las mujeres peruanas, lo cual refuerza la persistencia de las brechas de género en ingresos y oportunidades laborales y en el desarrollo profesional.

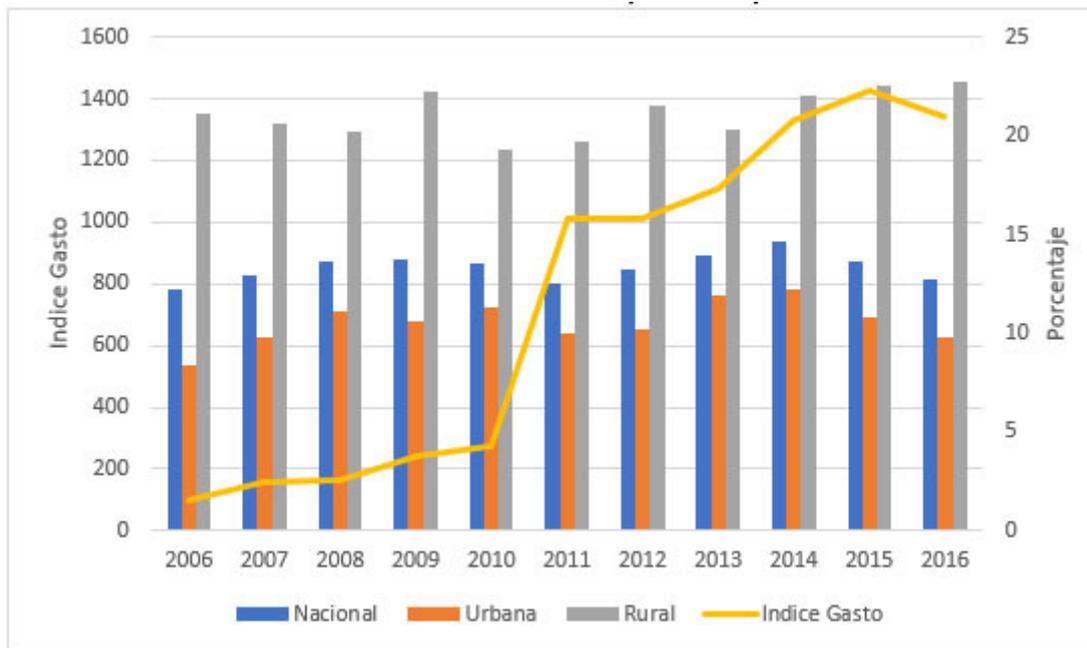
Así también es ilustrativo el caso de la persistencia de la brecha de género en el analfabetismo entre mujeres y hombres con lengua materna nativa, en donde la desventaja corre en contra de las mujeres. Aunque existe la Educación intercultural bilingüe, esta no toma en cuenta las desigualdades entre mujeres y hombres para diseñar sus servicios.

Otros servicios como el SIS (Seguro Integral de Salud), en cambio han sido cruciales en la reducción de la pobreza y de un número de brechas de género

(matrícula escolar, acceso a seguros de salud, mejora de partos institucionales. Gráfico 3). Este servicio existió antes de la creación de los programas presupuestales. Empezó con el período de crecimiento económico y

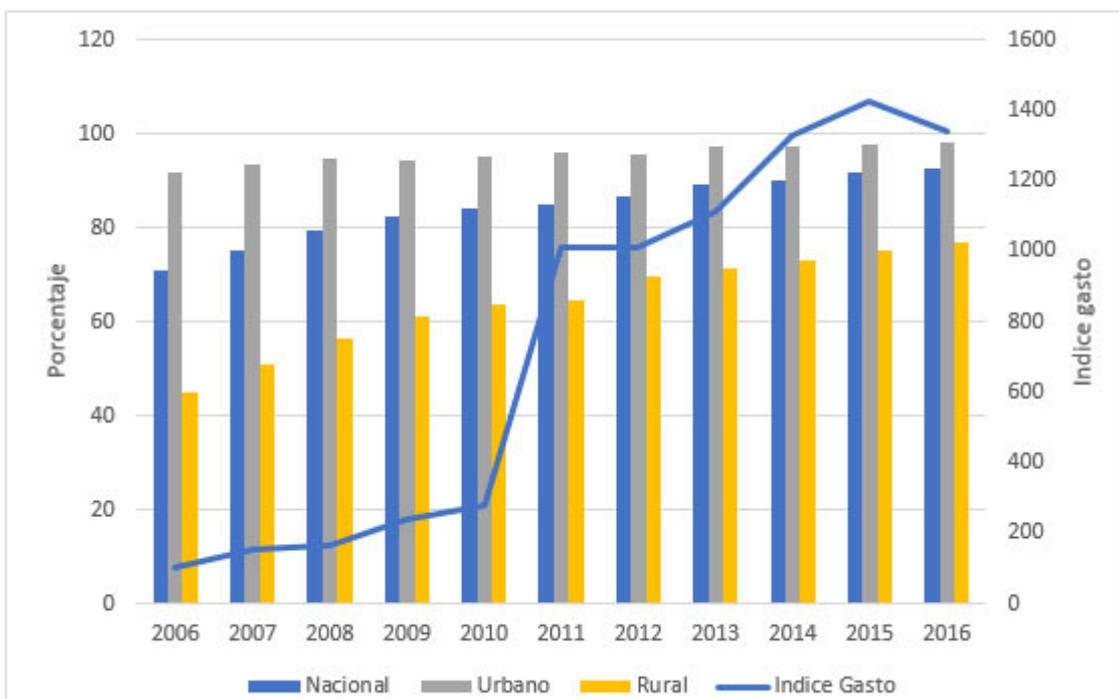
se ha universalizado y está vinculado a un programa que tiene orientación hacia la igualdad de género (programa presupuestal Juntos). □

Gráfico 2. Madres adolescentes o embarazadas por primera vez, según ámbito geográfico (Porcentaje del total de adolescentes entre 15 a 19 años de edad) e Índice de gasto del presupuesto público en salud materno infantil (2006=100)



Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

Gráfico 3. Partos atendidos por personal de salud especializado según área de residencia, 2006 -2016, (Porcentaje respecto del total de nacimientos en los cinco años que precedieron la encuesta) e Índice de gasto del presupuesto público en salud materno infantil (2006=100)



Fuente: INEI (2017). Elaboración propia