



CAS DU PÉROU

SERVICES PUBLICS ESSENTIELS, ÉVASION ET FRAUDE FISCALES 2006-2016 : IMPACT SUR LES FEMMES ET LES FILLES NOTE DE SYNTHÈSE

Patricia Fuertes Medina
Jackeline Velazco Portocarrero

Décembre 2017



**Justice fiscale et justice
entre les hommes et les femmes**

**Études concernant l'impact des impôts
sur les services publics et les femmes**

CAS DU PÉROU

**SERVICES PUBLICS ESSENTIELS, ÉVASION ET
FRAUDE FISCALES 2006-2016 :
IMPACT SUR LES FEMMES ET LES FILLES**

NOTE DE SYNTHÈSE

**Patricia Fuertes Medina
Jackeline Velazco Portocarrero**

Décembre 2017

Photo de couverture © PixaBay CCO



En 2017, l'Internationale des services publics (ISP) a souhaité réaliser une étude pilote au Pérou portant sur l'évolution des dépenses fiscales destinées aux femmes et aux filles et sur la situation de l'évasion et de la fraude fiscales dans l'économie pour la période 2006-2016. Pendant cette décennie, le Pérou a connu un processus de démocratisation et d'expansion économique soutenue qui a permis une réduction considérable des niveaux de pauvreté absolue et relative.

Quelle a été l'évolution des dépenses publiques consacrées au développement humain, social et productif qui bénéficie aux femmes et aux filles au Pérou ? Dans quelle mesure l'ampleur et les caractéristiques de l'évasion et de la fraude fiscales dans l'économie péruvienne agissent-elles sur la possibilité de réduire les inégalités dans le pays, et plus particulièrement celles qui portent préjudice aux femmes et aux filles ? Telles sont les deux questions centrales auxquelles l'étude se proposait de répondre. Pour ce faire, un cadre théorique a été défini et un examen a été réalisé sur les dépenses effectuées dans un ensemble sélectionné de 34 services publics essentiels, sur les budgets nationaux, les montants des recettes fiscales pour la période 2006-2016 et les estimations d'évasion et de fraude fiscales pour l'année 2016.

Contexte

Sur la période 2006-2016, le Pérou se caractérise par le début et le développement d'un processus de démocratisation, de réforme et de modernisation de l'État, et par l'apogée puis le ralentissement du rythme de la croissance économique.

Pendant la période de référence, l'incidence de la pauvreté nationale totale a fortement baissé, passant de 42,4% en 2007 à 20,7% en 2016 (INEI : 2017a, p.47). La pauvreté a diminué, aussi bien au niveau urbain que rural, et les revenus moyens réels de la population ont augmenté (27,4% entre les années 2007 et 2016) (INEI : 2017 a, p. 26). La croissance soutenue de l'économie a gagné tous les secteurs productifs, ce qui a généré une importante abondance fiscale, qui a permis l'investissement public dans les infrastructures pour améliorer la connectivité et la mise en œuvre d'importants programmes sociaux et de développement productif à tous les niveaux de gouvernement (central, régional et local) (Cáceres et Rojas; 2013).

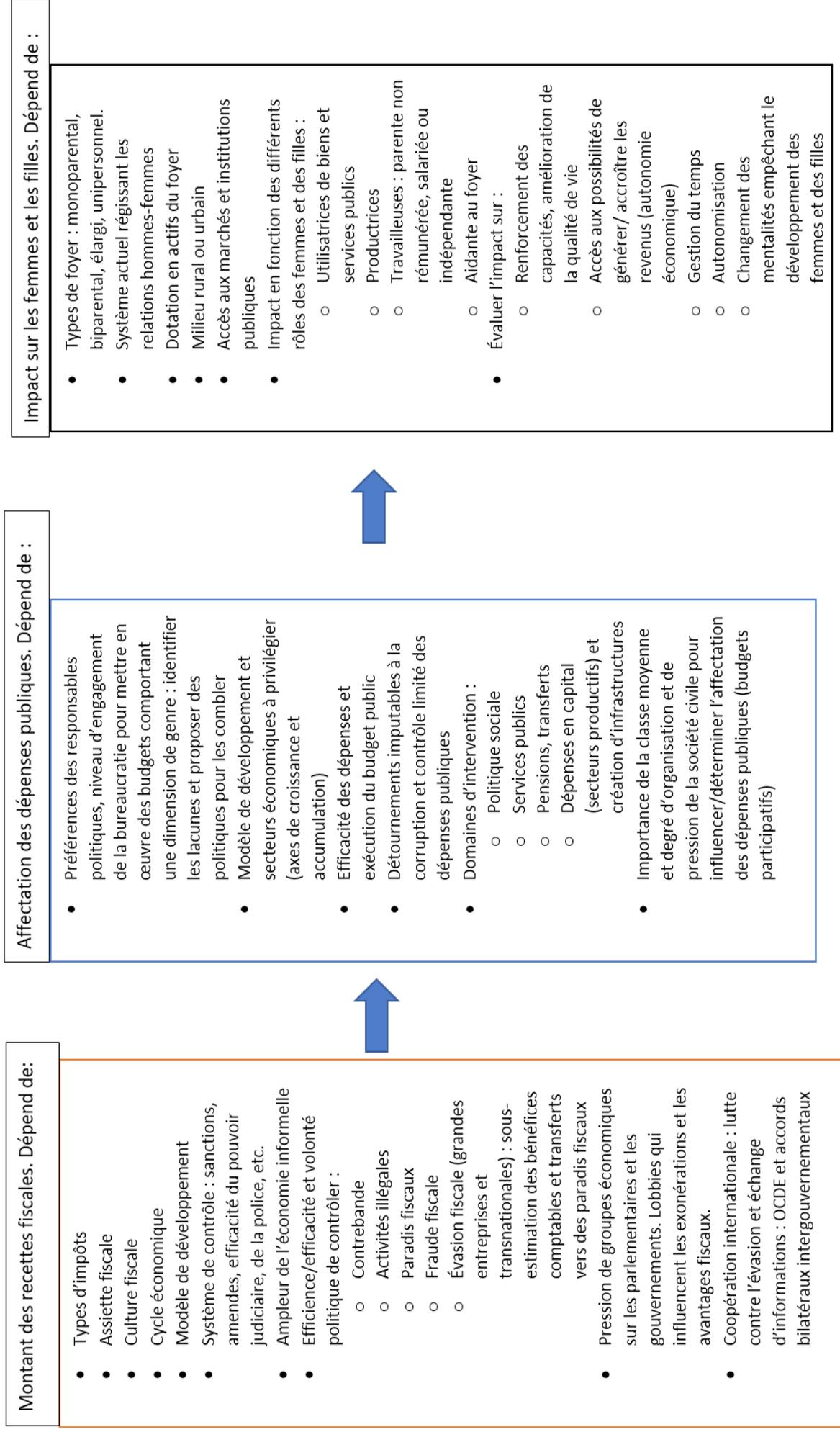
Cependant, il subsiste de nombreuses inégalités dans le profil du pays en 2017, notamment les différences entre le monde urbain et le milieu rural, les disparités en matière d'éducation et d'accès à des services publics de qualité, les inégalités ethniques et culturelles et entre les femmes et les hommes. Ces inégalités persistantes montrent qu'un effort supplémentaire est nécessaire de la part de l'État péruvien en termes de fiscalité et d'élaboration de politiques publiques afin de réduire les inégalités et, ainsi, parvenir à un développement équitable et durable.

Comprendre la relation entre la politique fiscale (impôts et dépenses publiques) et son impact sur les femmes et les filles

Quels liens peut-il y avoir entre les recettes fiscales, les dépenses publiques et l'impact sur les femmes et les filles ? Précisément, aux fins d'étudier les liens escomptés entre ces trois éléments, un cadre d'analyse est défini (Velazco, Fuertes et Ballester, 2017), en tenant compte d'une série d'événements, de circonstances et de conditions qui se trouvent entre ces liens (voir diagramme 1). En premier lieu, les auteurs identifient une série de facteurs qui déterminent le montant des recettes fiscales. Parmi les conditions macroéconomiques, il convient de citer le modèle de développement existant, sur lequel reposent les activités économiques moteurs de croissance, et les incitations fiscales à mettre en place pour atteindre ce modèle. À cela s'ajoutent les caractéristiques du cycle économique qui, suivant qu'il traverse une phase d'expansion, de reprise ou de récession, donneront lieu à une réponse différenciée des recettes fiscales. Un autre facteur à prendre en considération est la dimension de l'économie informelle, et l'efficacité des mesures de contrôle visant à faire passer les entreprises et les relations de travail dans le secteur formel.

D'autres facteurs sont liés à la typologie des impôts : l'assiette fiscale, l'existence d'une culture citoyenne sensible au paiement des impôts, l'efficacité d'un système de contrôle et de pénalisation des comportements d'infraction fiscale, tels que l'évasion et la fraude fiscales, les activités illégales et la contrebande. Au niveau institutionnel, la présence de lobbies ou de groupes économiques dans la sphère du

Diagramme 1. CADRE THÉORIQUE: IDENTIFIER LES LIENS ENTRE RECETTES FISCALES, DÉPENSES PUBLIQUES ET IMPACT POTENTIEL SUR LES FEMMES ET LES FILLES



pouvoir législatif et du gouvernement peut favoriser la mise en place d'exonérations ou d'avantages fiscaux.

En second lieu, la réflexion sur le cadre théorique concerne l'affectation des dépenses publiques. En règle générale, les dépenses publiques interviennent dans le domaine de la politique sociale, des services publics, des pensions, des transferts, des dépenses en capital et de la création d'infrastructures. Si l'on part du principe que les recettes fiscales constituent une source importante des États pour financer les dépenses publiques, la question de l'affectation des dépenses est primordiale pour évaluer l'impact potentiel sur les femmes et les filles. Les facteurs pris en compte pour l'affectation des dépenses découlent des préférences des responsables de la politique publique, selon qu'ils choisissent, ou non, d'inscrire une dimension de genre dans les budgets, dans le but de combler les écarts et les disparités de l'accès aux ressources et aux opportunités entre les hommes et les femmes. Viennent se greffer à cela les caractéristiques du modèle de développement qui décident quels secteurs économiques doivent être prioritaires. La composition finale de l'affectation des

dépenses publiques dépendra également de l'efficacité des dépenses et de l'exécution du budget, et aussi du contrôle des dépenses pour réduire au maximum les détournements liés à la corruption. Enfin, un autre élément important est à souligner, à savoir le degré d'organisation de la société civile et l'importance de la classe moyenne susceptibles d'influencer le programme des dépenses publiques, par exemple en établissant des budgets participatifs et en mettant l'accent sur la dimension de genre.

En troisième lieu, une autre composante du cadre théorique porte sur les éléments à prendre en considération pour analyser l'impact des dépenses publiques sur les femmes et les filles, tels que les types de foyer, le système actuel régissant les relations entre hommes et femmes – qui définit comment les hommes et les femmes accèdent aux ressources et aux institutions, et comment ils gèrent leur temps. De même, il est important d'examiner la dotation en actifs du foyer, le lieu de résidence (rural ou urbain) et l'accès aux marchés et aux institutions publiques.

Recettes fiscales, impôts non perçus et dépenses dans les services essentiels

Sur la période étudiée (2006-2016), le cadre 1 révèle que les valeurs du taux des impôts non perçus (évasion et fraude fiscales) concernant les deux types d'impôts principaux du système fiscal péruvien oscillent entre 46,1% et 57,3% pour l'impôt sur le revenu et entre 29,2% et 40,2% pour la taxe sur les ventes. Ce

comportement témoigne de la faible efficacité de la politique fiscale pour réduire l'évasion et la fraude fiscales ; ce problème influe sur la disponibilité des fonds destinés à financer le budget public et à améliorer les dépenses allouées aux services publics essentiels.

Cadre 1. Estimation des impôts non perçus au Pérou pour 2006-2016 (en %)

Type d'impôt	Impôt sur le revenu de troisième catégorie	Taxe sur les ventes (IGV)
Année	(%)	(%)
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

Source : Élaboré par les auteurs à partir des aide-mémoire préparés par le Bureau national de planification et des études économiques – Direction des études économiques de la SUNAT (SUNAT, 2017b y 2017c). n.d. : non disponible.

À partir des estimations de la SUNAT (Direction nationale des douanes et de l'administration fiscale), il apparaît qu'en 2016, l'évasion et la fraude relatives à l'impôt sur le revenu de troisième catégorie (impôt sur le revenu des entreprises) et à la taxe sur les ventes s'élèvent à 57.797,1 millions PEN, ce qui équivaut à

8,9% du PIB (cadre 2). Avec le montant des impôts non perçus, il aurait été possible de multiplier au moins par deux le budget alloué aux services sociaux analysés ici, ce qui aurait permis d'améliorer la qualité de vie et les possibilités de développement des femmes et des filles.

Cadre 2. Estimation des impôts non perçus au Pérou en 2016

Type d'impôt	Taux des impôts non perçus (en %)	Montant des impôts non perçus (en millions PEN)	Pourcentage du produit intérieur brut (PIB)
Impôt sur le revenu de troisième catégorie	57,3	35270,1	5,4
Taxe sur les ventes	35,9	22527	3,5
Total		57797,1	8,9

Source : Élaboré par les auteurs à partir des aide-mémoire préparés par le Bureau national de planification et des études économiques – Direction des études économiques de la SUNAT (SUNAT, 2017b y 2017c)

Les éléments discutés dans le présent document font clairement apparaître l'existence d'un rapport direct entre les recettes fiscales et l'affectation des dépenses publiques aux services essentiels. Comme mentionné dans le cadre théorique, ce lien peut être impacté ou perturbé par une série d'événements ou de circonstances ; c'est pourquoi la volonté affirmée des responsables de la politique publique de promouvoir ou de donner la priorité aux dépenses sociales est fondamentale. Ainsi, une des conclusions de l'étude du cas péruvien pour la période 2006-2016 souligne qu'une proportion plus importante de recettes fiscales apporte ou permet davantage de dépenses publiques,

ce qui, par conséquent, augmente les possibilités d'accroître les dépenses sociales (cadre 3 et graphique 1). Le caractère novateur du cas péruvien est la rapidité de la croissance des dépenses dans les services publics sociaux essentiels. Ce comportement peut s'expliquer par la volonté marquée de l'État péruvien d'appliquer l'Accord national sur un ensemble de politiques d'État à institutionnaliser et à soutenir dans le temps pour contribuer au développement du pays, et qui ont été favorisées par la longue phase d'expansion économique. Par ailleurs, la période 2011-2016 rend l'inclusion sociale légitime au titre des objectifs de la politique de l'État.

Cadre 3. Pérou : Évolution des recettes fiscales du gouvernement central, du budget public et du budget public alloué aux services essentiels pour 2006-2016 (en millions PEN)

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

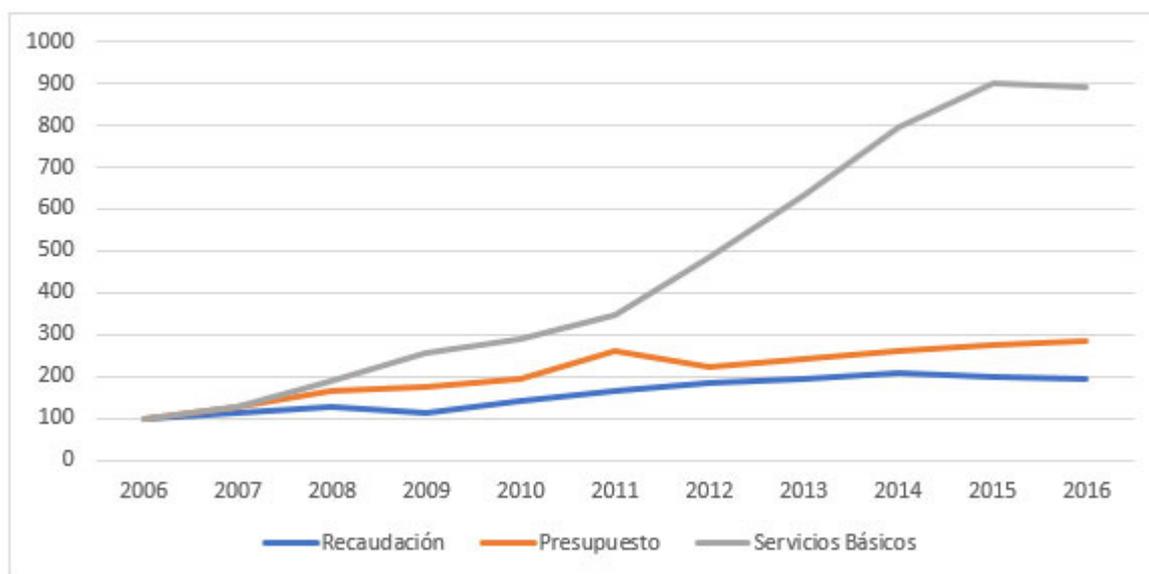
Fuente: Datos de Recaudación obtenidos de la página web de la Sunat

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

Finanzas (www.mef.gob.pe)

Elaboración propia

Graphique 1. Évolution des niveaux de recettes fiscales du gouvernement central, du budget public et du budget public alloué aux services essentiels pour 2006-2016 (2006 =100)



Source: Élaboré par les auteurs à partir des bases de données de la SUNAT et du ministère de l'Économie et des Finances

Dépenses dans les services essentiels et impact potentiel sur les femmes et les filles

Les instruments utilisés mettent en évidence une volonté de la part de tous les gouvernements sur la période analysée d'améliorer les dépenses dans les services publics essentiels (conformément à l'orientation du budget basé sur les résultats). Les programmes budgétaires basés sur les résultats ont contribué à accélérer les dépenses dans les services essentiels et comme ils permettent une orientation plus directe des dépenses, il est possible d'affiner et de définir les services avec davantage de précision en ce qui concerne les utilisateurs (population cible). Ils sont plus spécifiques.

L'analyse des dépenses comportant une dimension de genre, qui a été réalisée en 2016 dans un ensemble de 34 services essentiels sélectionnés, indique qu'il est nécessaire – et ce sera là un défi à relever dans les années à venir – que ces programmes et les services qu'ils génèrent aillent de pair avec une orientation axée sur l'égalité des genres (et qu'ils cherchent à réduire les disparités entre hommes et femmes). La majeure partie des dépenses dans les services essentiels susceptibles d'avoir une incidence sur l'amélioration de la vie des femmes et des filles est « générale » ou déclarée « neutre », c'est-à-dire qu'elle ne s'oriente pas vers l'égalité des genres (cadre

4). Les dépenses spécifiques et favorables en termes d'égalité des genres sont infimes. Ainsi, l'autre mission restant à accomplir réside dans l'augmentation du montant du financement et l'élargissement de services indispensables à l'amélioration de la vie des femmes et des filles et qui sont encore marginaux aujourd'hui (dans les deux cas) : services de soins, promotion de l'emploi, amélioration des services de justice, protection des groupes vulnérables, prévention de la grossesse des adolescentes.

En comparant les disparités entre les sexes et les dépenses dans les services publics essentiels ayant un impact potentiel, il apparaît que, afin que les dépenses publiques dans ces services influencent de manière directe et concrète la vie des femmes et des filles, une politique publique clairement axée sur l'égalité des genres est nécessaire, de telle sorte que ces dépenses soient suffisantes pour les femmes au niveau du montant affecté et de la couverture des services. La projection des répercussions possibles, ou non, des dépenses dans les services essentiels sur les problèmes de santé (grossesse des adolescentes – sans impact –, incidence du cancer chez les femmes ou assurance de santé – avec impact) confère une certaine validité à ces affirmations. Lorsque les dépenses sont marginales

Cadre 4. Dépenses dans les services publics en 2016 :
Analyse tenant compte de la dimension de genre

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

Source : MEF, Consulta Amigable. Élaboré par les auteurs

et/ou « neutres » (c'est-à-dire non axées sur l'égalité des genres), il n'y aurait pas de répercussions positives pour les femmes et les filles et, au contraire, les écarts entre les genres se renforcent ou s'accroissent.

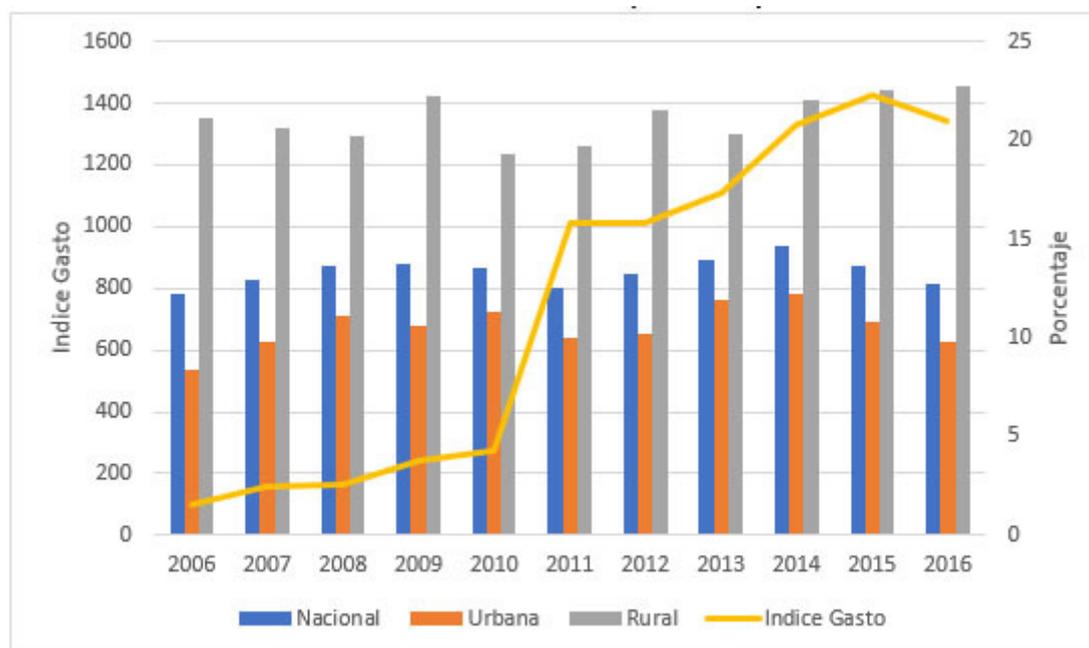
Par exemple, il convient d'établir un parallèle entre la persistance et l'augmentation des cas de grossesse chez les adolescentes pour cette période, et le caractère marginal des dépenses sociales consacrées à la prévention et au traitement (graphique 2). De même, il existe un lien avec la réduction du soutien budgétaire aux actions et services stratégiques tels que les cours approfondis d'éducation sexuelle dans les écoles péruviennes.

Les mêmes observations sont constatées pour le manque de services de soins, par exemple les services de garderie pour aider les Péruviennes, ce qui ne fait qu'aggraver la persistance des inégalités entre hommes et femmes en termes de revenus, d'opportunités d'emplois et d'évolution de carrière.

La persistance des disparités entre les genres s'illustre également par les différences d'analphabétisme entre les hommes et les femmes de langue maternelle autochtone, qui se traduit par un désavantage pour les femmes. Il existe une structure d'Éducation interculturelle bilingue, mais elle ne tient pas compte des inégalités entre hommes et femmes dans la conception de ses services.

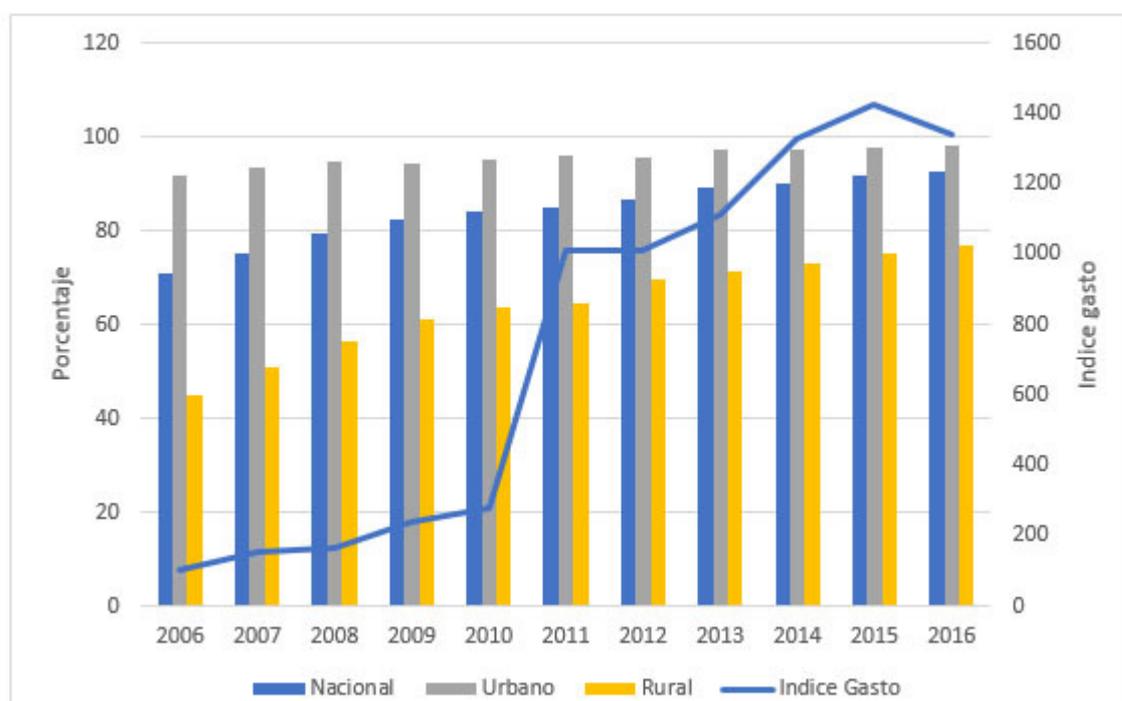
D'autres services comme le SIS (Assurance intégrale de santé) se sont quant à eux révélés indispensables pour réduire la pauvreté et de nombreuses disparités entre les sexes (inscription scolaire, accès aux assurances de santé, amélioration des accouchements en milieu hospitalier. Graphique 3). Ce service existait avant la création des programmes budgétaires. Il a vu le jour avec la période de croissance économique ; il s'est universalisé et est associé à un programme axé sur l'égalité des genres (programme budgétaire appelé « Juntos »). □

Graphique 2. Mères adolescentes ou enceintes pour la première fois, en fonction de la zone géographique (pourcentage du nombre total d'adolescentes de 15 à 19 ans) et niveau de dépenses publiques allouées à la santé maternelle et infantile (2006=100)



Source: INEI (2017). Élaboré par les auteurs

Graphique 3. Accouchements assistés par des professionnels de santé spécialisés, en fonction de la zone géographique pour 2006-2016 (pourcentage par rapport au nombre total de naissances pendant les cinq années précédant l'étude) et niveau de dépenses publiques allouées à la santé maternelle et infantile (2006=100)



Source: INEI (2017). Élaboré par les auteurs