



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



**INTERNACIONAL DE
SERVICIOS
PÚBLICOS**

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



Friedrich-Ebert-Stiftung

Büro Peru

**Camino Real 456 Of. 901
San Isidro - Lima, Perú**

<http://fes-peru.org/>



**Internacional
de Servicios Públicos (ISP)**

**45, avenue Voltaire
01210 Ferney-Voltaire
Francia**

www.world-psi.org

ÍNDICE

Introducción	5
I. Contexto	7
II. Propuesta de una relación entre política fiscal (impuestos y gasto público) y género	13
III. Evasión y elusión fiscal en el Perú: Evidencia reciente	17
IV. Presupuesto nacional y gasto en servicios públicos básicos: Evolución 2006-2016.	23
V. Recaudación y gasto en servicios públicos básicos 2006- 2016	25
VI. Análisis de género: gasto en servicios básicos 2016 e impacto de la evasión en mujeres y niñas.	31
VII. Conclusiones	39

ANEXOS

Anexo 1: Ingresos del gobierno central consolidado, 2000-2017 (millones de soles)

Anexo 2: Marco conceptual y metodología para estimar el incumplimiento en el Impuesto a la Renta de la Tercera Categoría durante 2016

Anexo 3: Marco conceptual y metodología para estimar el incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas durante 2016

ACRÓNIMOS

ENDES	Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar
ENUT	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración tributaria
PIM	Presupuesto inicial modificado
IGV	Impuesto general a las ventas
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú

INTRODUCCIÓN

La Internacional de Servicios Públicos (ISP), se planteó en el presente año, 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 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 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, propone un marco teórico y se revisa las series de tiempo del gasto efectuado sobre un conjunto seleccionado de servicios públicos básicos, presupuestos nacionales, montos de recaudación para el período 2006-2016 y estimaciones de evasión y elusión para el año 2016.

El documento está dividido en siete secciones. La primera sección revisa el contexto económico y político que caracteriza al período 2006-2016 así como la evolución de un número acotado de brechas de género que sirven de referente para responder las principales preguntas de estudio. La segunda sección presenta una propuesta que discute las posibles relaciones entre impuestos, gasto público e impacto en niñas y mujeres. En la tercera sección se presenta la evolución de la recaudación de impuestos y la evidencia disponible sobre el índice de evasión y elusión para el período 2006- 2016. La cuarta sección analiza para el período 2006-2016 los presupuestos nacionales en relación al gasto en un conjunto de servicios públicos básicos (en educación, salud, saneamiento, justicia, empleo etc.)- considerados - en el marco de este estudio - con potencial de impacto en las mujeres y niñas peruanas. La quinta sección analiza la relación entre la recaudación y gasto en servicios públicos básicos entre 2006- 2016. La sexta parte realiza un análisis de género sobre el gasto efectuado en estos servicios para el año 2016 así como un análisis del posible impacto de la evasión y elusión fiscal en las mujeres y niñas. Finalmente la séptima sección alcanza algunas conclusiones a partir del análisis realizado. ■



© Pixabay CCO

1. 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.

Impactos del 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.

El crecimiento económico en Perú triplicó el presupuesto nacional entre los años 2006 y 2016, en virtud de una

mayor recaudación fiscal ante el aumento del PBI y de los ingresos personales y de las empresas. A pesar del importante esfuerzo fiscal realizado por el estado peruano en esos años- continuado por las distintas administraciones- la SUNAT reporta que, mientras la recaudación fiscal del gobierno central alcanzó los 89, 375 millones de soles al 2016, la evasión fiscal en ese año se estima en 57, 797 millones de soles. Así, la evasión fiscal en la economía peruana equivale a las dos terceras partes de lo recaudado cada año. Los sectores que presentan la mayor evasión fiscal son Minería y Construcción, precisamente aquellos que más crecieron y que mayores ingresos y ganancias tuvieron en el período de expansión económica.

Democratización política y social

Al 2017 el Perú exhibe la sucesión ininterrumpida de cuatro gobiernos elegidos por voto universal desde el año 2001 cuando se recuperó la democracia y el estado de derecho. El proceso de democratización en el Perú significó la descentralización del poder político y económico a través de la creación de regiones con gobiernos económica, política y administrativamente autónomos y a través del establecimiento de importantes medidas para modernizar la gestión del estado peruano, a fin de hacerlo cercano a la ciudadanía a través de la mejora del diseño, cobertura y calidad de los servicios públicos.

El proceso de democratización peruano trajo consigo el Acuerdo Nacional de las principales fuerzas políticas del país sobre un conjunto de 31 políticas de estado que han sido la base e inspiración que ha orientado en gran parte el gasto social desde el año 2005, así como también ha producido la legitimación de ese

conjunto de políticas de estado bajo el norte de la inclusión social. El Acuerdo Nacional es el primer documento en la etapa de transición democrática que establece el carácter inclusivo debe guiar el diseño de la política pública, para lo cual el principio de igualdad de oportunidades se hace central.

A pesar de estos avances, se enfrentan importantes retos en la superación de diversas desigualdades que diferencian y excluyen a distintos grupos sociales en el Perú, entre estos, las mujeres y niñas, debido a los vacíos y retrocesos en el afianzamiento de la igualdad de género en las políticas del estado peruano y en los servicios públicos. La persistencia, y en algunos casos el incremento, de importantes brechas de género constituye una muestra de tales retos, la existencia de esas brechas tiene altos costos en términos de la productividad, competitividad y desarrollo del país.

Los retrocesos en materia de igualdad de género se registran a partir de la injerencia de las iglesias (Católica y Protestante) en la vida política y legal del país, en especial desde julio del año 2016 al iniciarse la nueva gestión y tras la elecciones generales de abril de ese año que llevaron al congreso una mayoría parlamentaria que responde a los intereses de tales grupos religiosos. La injerencia de las iglesias representa una amenaza al proceso de democratización peruano ya que incide directamente y perjudica el ejercicio pleno de los derechos y el bienestar de las mujeres y niñas con menoscabo de lo establecido por la Constitución que señala que el Perú es un estado laico.

La injerencia de las iglesias en el período de análisis ha sido clara en el caso de las mujeres y el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos (oposición a que el estado facilite el uso de la píldora del día siguiente, oposición a la reglamentación del aborto terapéutico, al proyecto de libertad de decisión sobre la posibilidad de aborto en caso de violaciones etc.). Desde la mayoría en el Congreso, las iglesias se han opuesto, con éxito, a los avances en materia de inclusión del enfoque de género en la currícula escolar, lo que ha significado el desaforo de dos ministros de educación en el año 2017 por impulsarla.

Asimismo, desde el Congreso en el año 2017 se han operado retrocesos en cuanto a las sanciones establecidas para casos de violencia de género.

Esta situación afecta y amenaza con afectar en los próximos años la inversión pública en las mujeres y las niñas en sectores y servicios estratégicos como los de salud, educación, justicia, entre otros.

Crecimiento económico y prioridades presupuestales

Al 2017, la economía peruana mantiene la estabilidad macroeconómica lograda desde hace dos décadas, acrecentó la inserción en la economía mundial y mantiene el crecimiento del producto bruto interno. El crecimiento del producto peruano fue sostenido y de altas tasas hasta el año 2014, propiciado principalmente por el incremento de los precios de los minerales (oro, cobre) desde el año 2003.

El dinamismo de la economía peruana hasta el año 2014 no solo respondió al crecimiento de la economía formal sino también a la creciente presencia de actividades ilegales (narco tráfico, minería ilegal, tráfico de terrenos y de tierras, tala ilegal de bosques, entre otros) cuyo impacto en la economía del país y en los hogares aún no ha sido debidamente medido y analizado (Durand: 2007).

El crecimiento económico en el Perú triplicó el presupuesto nacional al 2017. La abundancia fiscal tuvo origen en el incremento de los recursos provenientes principalmente del canon minero y de hidrocarburos debido al alza sostenida de los precios de los principales minerales, en el período 2004-2014 el monto de canon minero generado se triplicó (Sociedad Nacional de Minería Petróleo e Hidrocarburos: 2013).

La reforma y modernización del estado y el presupuesto público

En el período analizado se han consolidado importantes medidas de reforma y modernización de la gestión pública y presupuestaria en el Perú, como la de gestión por resultados de sus políticas públicas prioritarias. Al 2017, el 68.1% del presupuesto nacional responde a la gestión por resultados, en el año 2007 esta alcanzaba a penas el 10% del presupuesto total. Se trata principalmente de 82 programas presupuestales (PP) relacionados a los objetivos y resultados nacionales establecidos en el "Plan Bicentenario" de cara al año 2021 (CEPLAN) en que se cumplirán 200 años de la independencia peruana.

Reforma del sistema de presupuesto público

La gestión por resultados y los presupuestos por resultados, suponen un cambio en la gestión del estado orientado a mejorar y garantizar la calidad de la in-

versión pública y de los servicios públicos en función de la atención de las necesidades de los y las ciudadanos. Así por ejemplo en el año 2010, el MEF crea la Dirección de Calidad del Gasto, que tiene a su cargo el diseño y evaluación de los programas presupuestales (unidades básicas del presupuesto por resultados).

En el enfoque de gestión por resultados, la inversión pública se orienta hacia aquellas políticas que logran mostrar resultados visibles y verificables en la vida de las personas. La gestión pública por resultados significa que la inversión del estado debe dar resultados observables en la calidad de vida de las personas, esta inversión debe ser sujeta de seguimiento, evaluación y de rendición de cuentas. Supone el establecimiento de sistemas de evaluación y monitoreo en la gestión pública, al igual que de sistemas de control y fiscalización, así como de herramientas y espacios de transparencia y rendición de cuentas.

Los PP reflejan las políticas nacionales prioritarias, esto quiere decir que se trata de programas que cuentan con recursos protegidos, asegurados de cualquier vaivén en el contexto económico. Además, de acuerdo a los resultados que logre, son sujetos de mejoras presupuestales. El diseño y evaluación de estos programas están a cargo del gobierno central (a través del MEF) mientras que su ejecución en los territorios (regiones) está a cargo de los gobiernos regionales.

En el año 2012, la estructura del presupuesto público se modifica y las categorías presupuestales pasan a expresar la lógica de resultados, así, la estructura de gastos se vincula a productos y resultados nacionales. Se tiende a consolidar en el Perú un sistema de presupuesto por resultados.

Presupuestos públicos con enfoque de género

En el año 2007 se promulga la ley N° 29083 que establece la obligatoriedad del gobierno nacional y los gobiernos sub nacionales (regionales y locales) de incluir en la formulación y ejecución y evaluación de sus presupuestos, el análisis de género. En la medida que el enfoque de género permite identificar necesidades e intereses diferenciados de los y las ciudadanas, se inscribe en la línea de la gestión por resultados y se convierte en un enfoque con potencial para mejorar la acción del estado. Sin embargo, y como se apreciará en la sección 6 de este estudio, la aplicación de esta ley ha sido permanentemente bloqueada desde el gobierno central y desde el MEF.

Situación de las brechas de género en el Perú

Las brechas de género en el Perú son diversas y tocan todos los ámbitos y sectores del desarrollo personal y colectivo de la nación. La persistencia y/o el incremento de las brechas de género reflejan la ausencia de acción del estado, ausencia de inversión pública para su reducción y/o eliminación. Aquí revisamos un número de brechas de género que tienen relación con el análisis del gasto en los servicios públicos básicos que se hace en las siguientes secciones de este estudio.

Uso del tiempo

Esta es una de las brechas de género más cruciales a ser abordadas por las políticas públicas por sus implicancias para el aprovechamiento de oportunidades de desarrollo personal y colectivo (Velazco y Fuertes: 2016). Las mujeres en América Latina dedican en promedio entre 35 y 65 horas semanales a las labores de cuidados y domésticas mientras los hombres dedican entre 10 y 15 (OIT: 2013 p.24).

En el Perú, de acuerdo a la ENUT 2010, la brecha de género en trabajo doméstico es de 24.15 horas y pone en desventaja a las mujeres frente a la posibilidad de aprovechar distintas oportunidades educativas, laborales, empresariales y las hace más pobres que sus pares hombres en términos de tiempo.

En relación a la carga de trabajo global (trabajo doméstico y trabajo para los mercados), en el Perú las mujeres trabajaban en la semana más de una jornada laboral que los hombres. Esta brecha limita la posibilidad de muchas mujeres peruanas de acceder a empleos productivos fuera del hogar. Cuando las mujeres logran acceder a empleos fuera del hogar, por lo general son reemplazadas por otra mujer o por una niña. En zonas rurales la inasistencia de niñas a la escuela es frecuente por ese motivo, lo que redundo en el descuido de los estudios o el retraso escolar. Esto convierte a las mujeres en mano de obra no calificada, de baja productividad y es un mecanismo que refuerza la pobreza inter-generacional.

La atención de esta brecha de género requiere de un conjunto de políticas de cuidados y de conciliación del trabajo con las responsabilidades del hogar (servicios de cuidados tales como: sistemas de guarderías y guarderías móviles, lactarios etc. procedimientos que contemplen permisos especiales para quienes cuidan enfermos, ancianos, licencias por paternidad para los

hombres etc.). Algunas de estas políticas existen en la legislación peruana sin embargo no tienen reflejo en la planificación y/o en los presupuestos públicos, tampoco existe el seguimiento a su cumplimiento.

Lengua materna

En el Perú, más de un millón de niños y niñas habla una lengua materna distinta al idioma Español (Vásquez: 2009). Además, el mono-linguismo es un fenómeno principalmente femenino entre poblaciones que tienen una lengua materna nativa. Los estudios de género realizados a partir del CENSO AGRARIO 2012 encuentran que entre los conductores de predios agrarios, las mujeres son más quechua- hablantes (34% tiene al Quechua como lengua materna) y monolingües que sus pares varones (27%) lo que redundará en problemas de acceso a servicios vitales como los de extensión, asesoría y capacitación agraria. (Velazco y Fuertes: 2016).

Este fenómeno se hace más agudo si se considera por ejemplo la dimensión étnica. Según el INEI (2017b, p. 83), el analfabetismo se concentra entre las mujeres de lengua materna nativa. En el año 2006, el 37.5% de las mujeres que tenían como lengua materna, una lengua nativa era analfabeta frente al 11.6% de los hombres. Al año 2016, la brecha entre ambos era aún muy amplia, el analfabetismo entre mujeres con lengua materna nativa era de 26% frente al 6.2% de los hombres.

El no poder comunicarse en la lengua predominante de una sociedad implica numerosas situaciones de exclusión y de aislamiento. Las mujeres indígenas monolingües y rurales constituyen uno de los grupos sociales más vulnerables del Perú. El Perú cuenta con programas de educación bilingüe desde hace más de treinta años y con la ley N° 27558 de fomento de la educación de la niña y adolescente rural e indígena promulgada en el año 2001, sin embargo las brechas de género analizadas muestran que la inversión del estado peruano en este ámbito ha sido poco efectiva.

Ingresos monetarios

La brecha de ingresos entre mujeres y hombres peruanos es una de las brechas sociales más grandes y persistentes en el Perú. Según el INEI (2017b, p. 98) el ingreso promedio por trabajo remunerado de las mujeres peruanas equivalía solo al 71.3% del que ganaban sus pares hombres. Al 2016, la brecha

de género en ingresos promedio había cedido muy poco, pasando a ser el 70.8%. Se trata de una brecha de género que no cede en el tiempo, lo que revela la ausencia de políticas de estado concretas para reducirla.

La desigualdad de ingresos entre mujeres y hombres repercute en el bienestar general de la población y en especial de las niñas, si se considera que en el Perú los hogares con jefatura de mujeres se incrementan sostenidamente (eran el 23.3% en el año 1993 y el 28% en el 2007). Esta evolución es más significativa en las áreas urbanas, en donde los hogares con jefatura de una mujer pasaron en el mismo período censal de ser el 25% al 30%.

Embarazo adolescente

De acuerdo a la UNFPA (2016) y las cifras oficiales (ENDES 2016) la maternidad adolescente entre mujeres de 15 a 19 años creció en un punto porcentual en el Perú, pasó del 13.6% hasta el año 2015, a ser el 14.6% en el 2016. Además, esta incidencia muestra importantes desigualdades regionales, mientras que Lima y Moquegua son las de menor incidencia con 6 y 7% respectivamente, Loreto y Ucayali alcanzan el 32.8% y 26.2% respectivamente.

El problema del embarazo adolescente se agudiza si se considera el ámbito de procedencia de las mujeres. La incidencia de embarazo adolescente en el medio rural es mucho mayor que en el área urbana. En el ámbito rural la incidencia de embarazo adolescente al 2016 alcanza 22.7% frente al 9.8% del ámbito urbano (INEI: 2017 c, p.28).

Durante toda la década pasada, la incidencia del embarazo adolescente en el Perú no mostró ninguna tendencia a la reducción y por el contrario denota hoy tendencia al aumento. Si bien existe el “Plan nacional multisectorial para la prevención del embarazo adolescente” este no cuenta con recursos y no se refleja en un programa presupuestal.

El embarazo adolescente por sus consecuencias sobre la madre y el niño/a, constituye uno de los mecanismos más contundentes para la generación de otras brechas de género, y para el refuerzo de la pobreza intergeneracional. Las adolescentes al quedar embarazadas abandonan los estudios, se convierten en mano de obra de baja calificación, se ven obligadas a desarrollar trabajos informales y precarios de baja productividad. Aunque existe la Ley N° 28044 o ley general de

educación que incluye a las madres adolescentes y/o embarazadas y el Decreto Supremo N° 002-2013- ED-MINEDU, esta norma no cuenta con recursos para su implementación y para el seguimiento de los casos. No existen acciones coordinadas para la prevención a nivel nacional del embarazo adolescente, el programa de educación sexual integral recibe recursos irrisorios y desapareció de las escuelas en la última década.

Violencia de género

La incidencia de la violencia de género en el Perú es alta. De acuerdo al INEI (2017b: p.112) entre mujeres de 15 a 49 años de edad en el año 2007 el 38.7% había sufrido algún tipo de violencia por parte de sus parejas. Al año 2016, estas cifras mostraban una tendencia a la reducción sin embargo son aún cifras altas, el 32.6% de las mujeres en el mismo rango de edad había sufrido alguna violencia por parte de sus parejas.

Hacia el año 2012, las cifras oficiales mostraban una trayectoria creciente de los casos de violencia sexual hacia niños y niñas menores de 18 años a nivel nacional, era abrumador el número de casos que correspondían a la violación de niñas y adolescentes. Entre el año 2010 y 2012 los casos pasaron de ser 3,761 de los cuales (289) correspondían a casos de niños víctimas a ser 4,262 de los cuales 305 fueron casos de niños víctimas (INEI 2013, p. 560).

Las cifras revelan la predominancia de una cultura de violencia sobre y hacia las mujeres y las niñas en la sociedad peruana, esta opera como un patrón que tiñe las relaciones entre las personas en el seno de instituciones como la familia, la escuela, el ámbito laboral, y otros espacios públicos como la calle, el transporte público. Las cifras oficiales sobre violaciones sexuales y feminicidio revelan que el hogar dejó de ser un ámbito de protección para las mujeres y las niñas pues la mayoría de víctimas fueron asesinadas por sus parejas o ex parejas o fueron violadas por un familiar (padre, padrastro, hermano).

Brechas de género en salud y educación

La inversión pública cambia trayectorias y puede cerrar brechas de género, la prueba de ello está dada en la evolución de otras brechas de género que han tendido a cerrarse entre los años 2007-2016, como aquella del acceso a algún seguro de salud, así como en el caso

de la matrícula y la asistencia escolar y que han estado respaldadas por políticas públicas y por programas presupuestales y /o asignaciones presupuestales significativas como se verá en las siguientes secciones del estudio.

El INEI (2017 c) señala que la asistencia a la educación inicial, primaria y secundaria es alta en el Perú y que las mujeres y niñas han igualado, y superado en algunos casos, a los hombres. Entre la población de 6 a 11 años, al 2016 la asistencia escolar es de 91.5% para niñas y 90.8 % para niños. Entre la población de 12 a 16 años la asistencia escolar es el 93.1% para las niñas y el 94.4 para los hombres en el nivel secundario (INEI: 2017 c, p.75). Debe resaltarse que se trata de promedios nacionales y que estos suelen ocultar importantes diferencias entre ámbitos (urbano/ rural) o entre grupos étnicos (Quechuas, Aymaras, Aguarunas, Awajún, Shipobo Conibo, etc.).

Un problema en el campo educativo que se revela importante al 2016 es la alta incidencia del atraso escolar tanto en mujeres como en hombres en los niveles primarios y secundarios. Entre los adolescentes mujeres y hombres, un 10% y 10.1% respectivamente se ubica en un grado menor al que le corresponde a su edad, mientras que se trata del 8% en las niñas y el 7.2 % en los niños en el nivel primario (INEI: 2017c, p.76).

En cuanto a la salud, los niveles de cobertura de algún seguro de salud entre mujeres y hombres también se han equiparado al 2016. En el año 2007 el 42.4% de las mujeres accedía a algún seguro de salud frente al 41.8% de los hombres, al 2016 se trata del 78.4% y el 73% respectivamente (INEI: 2017 c, p. 67). La mejora de la cobertura de seguro de salud se explica en gran parte por el crecimiento sostenido del Seguro Integral de Salud (SIS).

Así también, nuevas problemáticas en salud afectan específicamente a las mujeres y niñas, y han requerido el diseño, orientación y asignación del gasto público para abordarlos. Este es el caso de las principales causas de muerte en el país y la incidencia diferenciada de enfermedades como el cáncer. De acuerdo al INEN (INEI: 2017 b, p. 62), la principal causa de muerte al 2016 es el cáncer, este afecta más a mujeres que a varones pues se trata de la incidencia de un tipo de cáncer que afecta específicamente a las mujeres y niñas como el cáncer de cuello uterino (21.1% como principal causa de muerte) y el cáncer de mama (17% entre las principales causas de muerte).□



© Pixabay CCO

2. PROPUESTA DE UNA 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 que se resume en el diagrama 1. Según Velazco, Fuertes y Ballester (2017), hay que considerar una serie de eventos, circunstancias y condiciones que median estas relaciones.

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 economía informal y la efectividad de las medidas de fiscalización para lograr la formalización de las empresas y de las relaciones laborales.

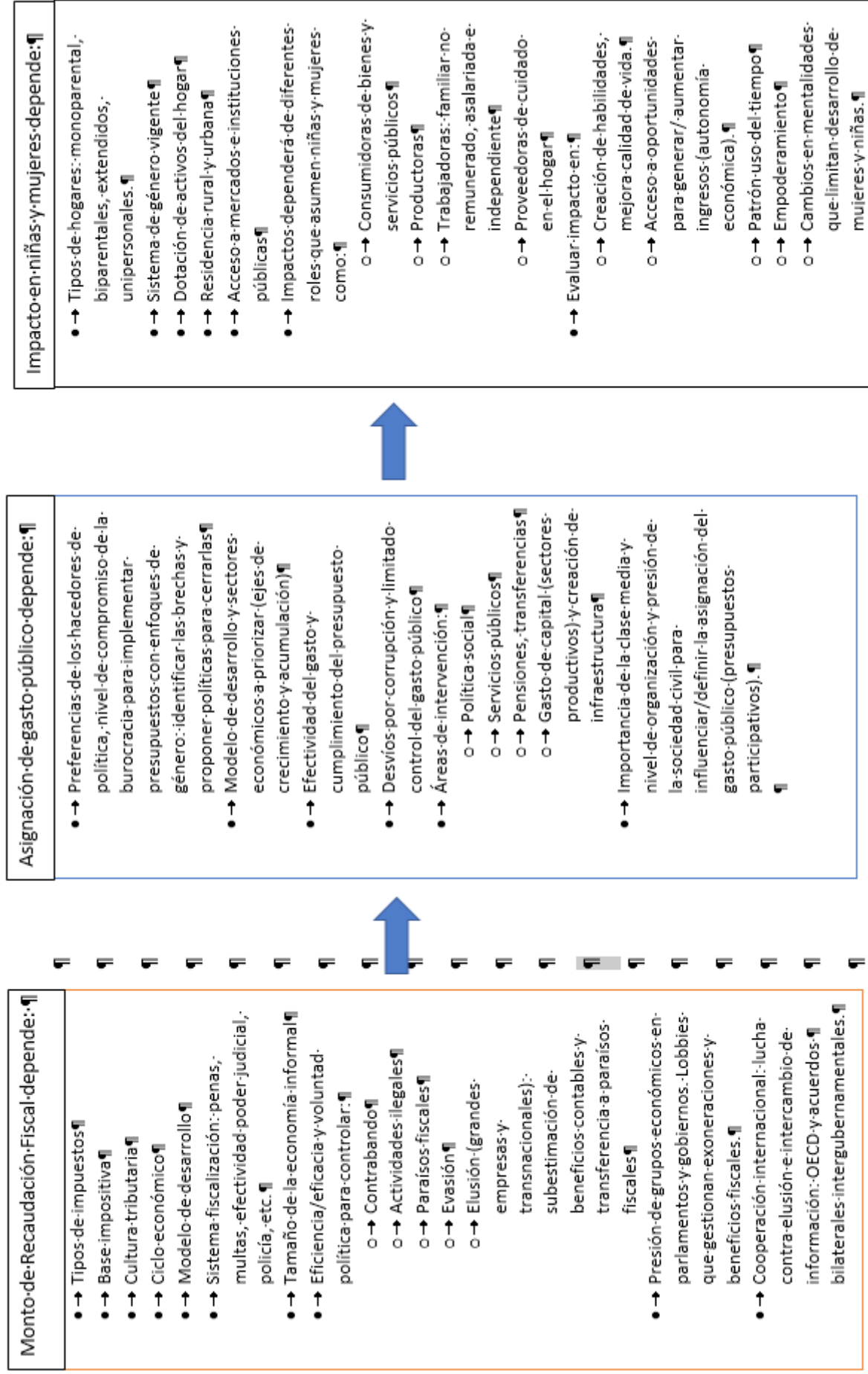
Otros factores están vinculados con la tipología de impuestos, la base tributaria, la existencia de una cultura ciudadana proclive al pago de impuestos así como la efectividad de un sistema de fiscalización y penalización de conductas que incumplan el pago de

impuestos como evasión, ilusión, 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.

Según OXFAM (2017), debido a un sistema fiscal complejo y poco regulado, empresas multinacionales y personas ricas ocultan sus grandes fortunas y beneficios en paraísos fiscales con el objetivo de reducir su carga fiscal y aumentar su riqueza. Ante este escenario, los gobiernos disponen de menos fondos para financiar los servicios públicos e infraestructura así como presupuestos orientados a reducir la desigualdad y la pobreza. En el contexto de los países más pobres, OXFAM (2017) estima que la evasión y elusión fiscal por parte de las grandes multinacionales asciende al menos a 100000 millones de dólares cada año en ingresos fiscales. Ante este escenario, surgen iniciativas internacionales para controlar la evasión y elusión y lograr aumentar el cumplimiento tributario. Entre ellas destaca el proyecto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Grupo de los 20 (G20) de lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, en cuyo marco los países acordaron un paquete definitivo de medidas para enfrentar los problemas de la fiscalidad internacional (CEPAL, 2017).

Una segunda línea de discusión del marco teórico es la asignación del gasto público. De manera general,

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



Fuente: Velazco, Fuentes y Ballester (2017)

Section Break (Next Page)

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 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, 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, 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. Un análisis más desagregado y microeconómico del impacto del gasto en niñas y mujeres dependerá de considerar los diferentes roles que asumen como consumidoras de bienes y servicios públicos (educación, salud, seguridad, etc.), productoras, trabajadoras (familiar no remunerado, asalariada o independiente) y proveedoras de cuidado en el hogar. El análisis de estas diferentes facetas permitiría evaluar el impacto del gasto en la creación de habilidades y mejora en la calidad de vida; el acceso a oportunidades para generar o aumentar ingresos; en el patrón de uso del tiempo y en el empoderamiento de mujeres y niñas. □



© Pixabay CCO

3. EVASIÓN Y ELUSIÓN FISCAL EN EL PERÚ: EVIDENCIA RECIENTE (2016)

3.1 La recaudación tributaria: 2006-2016

Antes de presentar las estimaciones de evasión y elusión elaboradas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para el año 2016, se hará referencia a la evolución de la recaudación tributaria para el período 2006-2016 y la composición de la recaudación para el 2016. Para ello es necesario conocer los tipos de impuestos recaudados por la SUNAT.

En cuanto a la tipología de impuestos, los principales tributos que administra la SUNAT son los siguientes:

- **Impuesto General a las Ventas:** Es el impuesto que se aplica en las operaciones de venta e importación de bienes, así como en la prestación de distintos servicios comerciales, en los contratos de construcción o en la primera venta de inmuebles.
- **Impuesto a la Renta:** Es aquél que se aplica a las rentas que provienen del capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos. Entre ellos destacan:
 - **Impuesto a la Renta – Personas:**
 - Rentas de primera categoría: alquiler de bienes muebles e inmuebles.
 - Rentas de segunda categoría: dividendos, acciones y ganancias de capital.
 - Rentas de cuarta categoría: trabajo independiente.
 - Rentas de quinta categoría: trabajo dependiente.

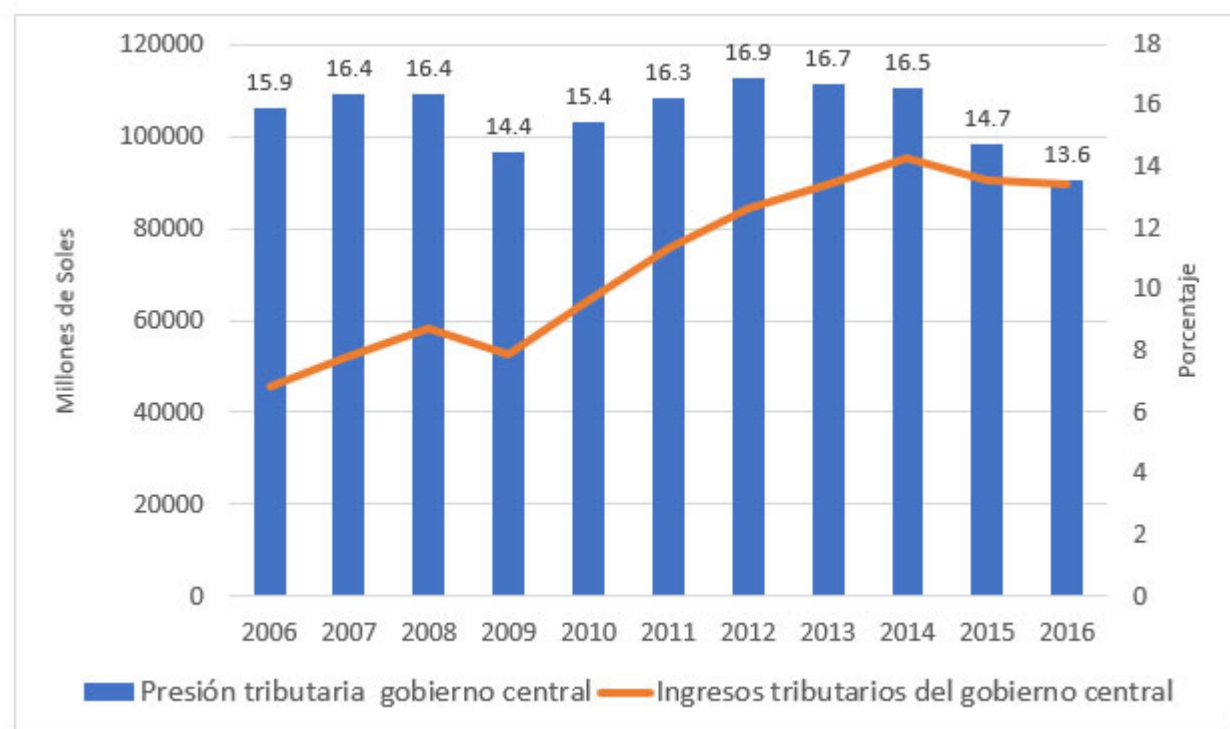
- **Impuesto a la Renta – Empresas:**

Rentas de tercera categoría: Rentas obtenidas por actividades como comercio, industria, minería, explotación de recursos naturales y otras actividades consideradas en la legislación.

- **Impuesto Selectivo al Consumo:** Es el impuesto que se aplica sólo a la producción o importación de determinados productos como cigarrillos, licores, cervezas, gaseosas, combustibles, etc.

En el Anexo 1 se detalla la evolución de la recaudación tributaria del gobierno central para el período 2006-2016. A manera de ilustración, el gráfico 1 muestra la evolución de la recaudación y la presión tributaria del gobierno central, es decir, la recaudación como porcentaje del PBI. El desempeño de la presión tributaria está vinculado al ciclo económico. Es así que en períodos de expansión económica se espera una mayor recaudación y un aumento de la presión tributaria. Situación que contrasta con un período de disminución en el ritmo de crecimiento o recesión. Durante el período 2006-2016, los menores niveles del coeficiente de presión tributaria corresponden al efecto de la crisis financiera internacional que impacta en el 2009 y la desaceleración del crecimiento a partir del 2015. En cualquier escenario, la presión tributaria es baja, oscilando entre 13,6 % y 16,9% del PBI. Al respecto, La CEPAL (2017) puntualiza la necesidad de fortalecer la presión tributaria, no solamente para proteger la inversión pública, sino también para atender las necesidades de los gastos permanentes, en particular el gasto social.

Gráfico1. Perú: Evolución de la presión tributaria del Gobierno Central y de los ingresos tributario del Gobierno Central, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la SUNAT y Banco Central de Reserva del Perú.

En el gráfico 2 se presenta la estructura de la recaudación tributaria del gobierno central para el año 2016. Atendiendo a los principales impuestos recaudados por la SUNAT, se destaca la mayor participación del IGV con el 50% de la recaudación, seguido con el impuesto a la renta de las personas físicas (19%) y de las rentas a las empresas (16%). Para este último grupo de impuestos, la participación de las actividades económicas según los pagos a cuenta fue de la siguiente manera (BCRP, 2016): servicios (50%), comercio (20%), manufactura (14%), construcción (8%), minería (5%), hidrocarburos (2%), siendo marginal la contribución del sector agropecuario y pesca.

La composición de los impuestos que muestra el gráfico 2 no hace más que confirmar un patrón predominante en América Latina (CEPAL, 2017). Este se refleja en un sistema tributario sesgado hacia la recaudación de impuestos al consumo, baja recaudación del impuesto a la renta y por la implementación de una política impositiva con débil impacto redistributivo. Según Tanzi (2000), la región se caracteriza por ser “alérgica” al impuesto a la renta. Dos razones pueden explicar los bajos niveles de recaudación y la reducida base imponible: a) el generoso tratamiento con respecto a deducciones, exoneraciones y regímenes de exención en la legislación tributaria tanto para personas físicas

como empresas, y b) el bajo nivel de cumplimiento y las altas tasas de evasión (CEPAL, 2017).

A lo anterior es conveniente precisar que el impuesto sobre la renta personal se concentra en los asalariados formales, mientras los trabajadores independientes cuentan con mayores posibilidades de evasión y elusión. La magnitud de este problema se puede apreciar con las estimaciones de las dimensiones de la informalidad en el Perú. Céspedes (2015) estima, para 2004 y 2014, que la tasa de informalidad laboral del área urbana varía entre 53% y 75% de la población ocupada.

Adicionalmente, las rentas de capital pueden beneficiarse de tratamientos preferenciales, al tributar a una tasa menor o estar exoneradas del pago de impuestos. Para el caso de las exoneraciones tributarias en el Perú, estimaciones realizadas por la SUNAT (2016) reportan que el total de gastos potenciales (exoneraciones tributarias) para el año 2017 ascendería a 15 493 millones de Soles y a 14 005 millones de Soles para el año 2016. Al respecto, Durand (2017) analiza, en el contexto de la desaceleración económica causada por el fin del boom de los precios de las materias primas, el énfasis en el discurso político que prioriza la promoción de la inversión privada. Y para lograrlo, la política

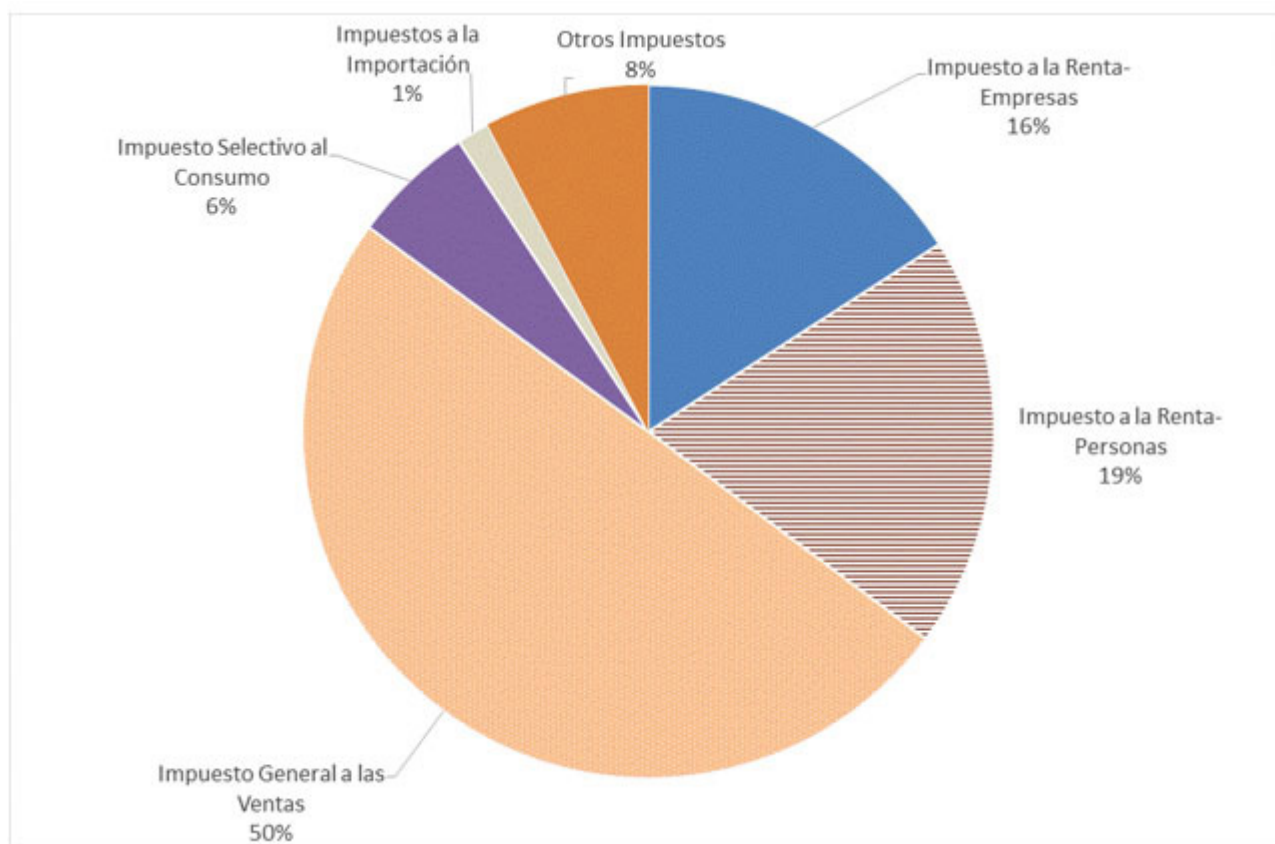
tributaria cumple un papel fundamental. El período de estudio comprende el análisis de las normas tributarias adoptadas al final del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) e inicios del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021). El autor argumenta que el Estado ha sido capturado por las élites económicas vinculadas a las empresas multinacionales y corporaciones nacionales. A esto se agrega la conformación de la burocracia y designación de ministros que provienen de estos grupos, garantizando así que se implementen reformas tributarias que respondan a sus intereses o bloqueen la puesta en marcha de aquellas que pueden potencialmente perjudicarles. Entre una de ellas, se destaca la suspensión de la Norma XVI y la “Cláusula Antielusiva Tributaria” (Decreto Legislativo 1121) que faculta a la SUNAT a revisar ejercicios contables no solo del año en curso sino de hasta cuatro años anteriores. Es importante mencionar que la Norma XVI es una iniciativa que proviene de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por mandato del G-20. La BEPS (Base Erosion and

ProfitShifting) está siendo exigida en las más grandes economías mundiales para luchar contra la elusión tributaria de las transnacionales (Cisneros, 2015).

3.2 El incumplimiento tributario en el Perú: Estimación del índice para 2006-2016

Para explicar la evasión tributaria, usaremos la definición siguiente: “Es toda eliminación o disminución de un monto tributario producido dentro del ámbito de un país por parte de quienes están jurídicamente obligados a abonarlo y que logran tal resultado mediante conductas violatorias de disposiciones legales” (Villegas, 2007). Es importante indicar que la elusión es un concepto diferente. Es aquella acción que, sin infringir las disposiciones legales, busca evitar el pago de tributos mediante la utilización de figuras legales atípicas.

Gráfico 2. Perú: Composición de la recaudación tributaria del gobierno central, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la SUNAT (2017a)

Para ilustrar la magnitud de la evasión y elusión se presentarán las estimaciones de la SUNAT para el 2016. Para ello es importante precisar que el concepto que utiliza la SUNAT es de incumplimiento tributario y este enfoque engloba tanto la evasión como la elusión. No es posible distinguir una de la otra. Es decir, la metodología que se utiliza no permite separar ambos conceptos. Las estimaciones disponibles corresponden al incumplimiento tributario del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría y del Impuesto General a las Ventas. En el Anexo 2 y Anexo 3 se resumen las principales características de las metodologías usadas por la SUNAT en cada caso.

A continuación se mencionan las definiciones utilizadas en cada tipo de impuesto. Con respecto a la definición del incumplimiento tributario relacionado al Impuesto a la Renta de Tercera Categoría (SUNAT, 2017b), se tiene que:

“El concepto de incumplimiento que adopta la estimación es el de brecha tributaria, variable explicada por la sub-declaración involuntaria, la elusión tributaria y la evasión tributaria propiamente dicha. El concepto de incumplimiento se relaciona con el de sub-declaración involuntaria, ya que ambas son formas de incumplir con las obligaciones que se diferencian únicamente en la intencionalidad de quien las comete. Para fines de la estimación el conjunto se considera como incumplimiento. En cuanto a la elusión tributaria, también resulta difícil determinar en qué grado se encuentra incluida en las estimaciones, lo cual dependerá del método empleado y del nivel de detalle de las fuentes de información utilizadas.” (Op. cit: p. 2)

Adicionalmente, la definición utilizada del incumplimiento tributario relacionado al Impuesto General a las Ventas (SUNAT, 2017c) indica que:

“El concepto de incumplimiento empleado abarca tanto a la evasión como a la morosidad. La evasión tributaria es parte importante del estimado y constituye un esfuerzo u omisión consciente y dolosa que pretende evitar o reducir, de manera sistemática y en provecho propio o de terceros, el pago de obligaciones tributarias, implicando acciones que violan normas legales establecidas. En estricto, el concepto de incumplimiento estimado también comprende a la elusión tributaria y al incumplimiento involuntario. Ambos conceptos resultan de muy difícil cuantificación o estimación a nivel de agregados, en razón de su complejidad y de su propia naturaleza.” (Op. cit., p.:1).

Para tener una idea de la importancia del incumplimiento tributario del IGV y del impuesto a la Renta de Tercera Categoría para el período 2006-2016, en el cuadro 1 se muestran las tasas o porcentajes respectivos. Es importante precisar, como se explica en los Anexos 2 y 3, que para el caso del IGV el importe estimado del incumplimiento nominal es la diferencia entre el Impuesto Determinado Potencial Neto y el importe de los pagos efectuados por IGV. Es así que el porcentaje de incumplimiento se obtiene de dividir el incumplimiento estimado entre el Impuesto Determinado Potencial Neto del efecto de los gastos tributarios (exoneraciones). De igual manera, en lo concerniente al Impuesto a la Renta de Tercera categoría, el cálculo de la magnitud del incumplimiento resulta de la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación observada. Finalmente, la tasa de incumplimiento se calcula de dividir el monto del incumplimiento con respecto a la recaudación potencial del impuesto.

El cuadro 1 evidencia que el índice de incumplimiento del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría es mayor, para todos los años, que el impuesto general a las ventas. No se aprecia una clara tendencia en el desempeño de los índices, en general, tienen una tendencia fluctuante entre 2006-2013 y creciente a partir del 2013. Es así que los valores del índice de incumplimiento 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.

Con relación al incumplimiento del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría, es ilustrativo mencionar el caso de elusión tributaria de la empresa minera Yanacocha estudiado por Wiener y Torres (2014). Después de analizar los balances contables y realizar una serie de supuestos sobre los costos reales incurridos por la empresa durante el período 1993-2013, los autores concluyen que las utilidades están subestimadas contablemente, declarando un monto de 5700 millones de dólares en 21 años. Sin embargo, si se descuentan los gastos ficticios, las utilidades superan los 10000 millones de dólares. Es así que solamente por el concepto de sobrecostos se estaría produciendo una elusión de 1186 millones de dólares durante el período 1993-2013.

En cuanto al monto del incumplimiento tributario en 2016, el cuadro 2 indica que asciende a 57791,1 millones de Soles (17024,2 millones de US\$) . Para

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.

3.3 La evasión y elusión en el Perú, 2016

Teniendo en cuenta las precisiones conceptuales del apartado anterior, el cuadro 2 resume las estimaciones monetarias del incumplimiento tributario para el 2016. Es importante precisar que solamente se cuenta con las estimaciones de dos impuestos, que representan el 66% de la recaudación efectiva del 2016. Hecho que lleva a considerar estas estimaciones como conservadoras.


La SUNAT estima que el índice de incumplimiento del impuesto a la Renta de Tercera Categoría es del 57,3% y del 35,9% para el IGV. Estos valores guardan relación con la tendencia en América Latina. Al respecto, la CEPAL (2017) concluye que los estudios disponibles muestran que los niveles de evasión sobre el impuesto a la renta son más altos que en los impuestos al valor agregado (con una tasa de incumplimiento de 47,5% frente al 27,8%, respectivamente).

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)

tener una idea de la relevancia de esta magnitud, se compara con respecto al PBI del mismo año. En total es el 8,9% del PBI y se desagrega en 5,4% para el impuesto a la renta y en 3,5% para el IGV. Se identifica un monto relevante que de ser incluido en las cuentas del gobierno central, tendría, sin duda, efectos redistributivos importantes. Para fines comparativos a nivel de América Latina, estimaciones de la CEPAL (2017) sobre la evasión del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del impuesto sobre la renta corporativa y del impuesto al valor agregado, indican que en 2015 los países de la región perdieron alrededor de 340000 millones de dólares (6,7% del PIB) por la evasión de estos tres impuestos.

Las estimaciones de la SUNAT del índice de incumplimiento tributario para el Impuesto a la Renta de Tercera Categoría y del IGV para el período 2006-2016 evidencian que son aún muy altos. En promedio para el período llega al 51,2% para el impuesto a la renta y al 33,7% para el IGV. La constatación de este hecho estaría reflejado 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. 

4. PRESUPUESTO NACIONAL Y GASTO EN SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS: EVOLUCIÓN 2006-2016

El Cuadro 2 presenta la evolución del gasto, realizado por el estado peruano en el período 2006-2017 para un conjunto seleccionado de 34 servicios públicos considerados “básicos” en los sectores de educación, cuidados, salud y alimentación, saneamiento, empleo, justicia, gestión de riesgos de desastres, registro e identidad, promoción de la igualdad de género y protección de grupos vulnerables.

Este conjunto de servicios se ha seleccionado por su carácter estratégico para el desarrollo pleno de las mujeres y las niñas, en términos de sus necesidades prácticas y sus intereses estratégicos. Desde luego, este es un sub conjunto muy acotado de aquellos servicios públicos que pueden considerarse estratégicos para las mujeres y niñas, ya que otros, como los servicios de seguridad ciudadana, los productivos y de innovación tecnológica, transporte y vivienda, agricultura, o medio ambientales y culturales, son también de importancia crucial para la promoción, inclusión y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, sin embargo no son parte de este análisis únicamente en razón de lo requerido por los términos de referencia planteados para el estudio.

Entre los servicios públicos incluidos en el Cuadro 2, veinte (20) son programas presupuestales, es decir, se trata de programas diseñados bajo el enfoque de gestión por resultados, en el marco del presupuesto por resultados adoptado por el Perú desde el año 2007, por el cual el gasto público se encuentra asociado a una cadena de resultados y productos nacionales establecidos como prioritarios para su desarrollo.

Algunos de estos servicios existían al inicio del período de estudio mientras que otros adquirieron mayor importancia en el tiempo y han sido rediseñados. Otros servicios en cambio perdieron peso, se transformaron o desaparecieron por ejemplo; el servicio para

niños y niñas menores de 3 años en zonas rurales “Qatariwawa”, desapareció sin ser necesariamente reemplazado por otro.

En otros casos, se trata de nuevos servicios, como es el caso de la “Prevención de la salud mental” o el de “Prevención del cáncer”, o del programa educativo “Logros de aprendizaje”. Esta evolución es producto de la lectura actualizada de los retos que el país enfrenta, ante el crecimiento y la reducción de la pobreza experimentados en los últimos 16 años, producto de la expansión económica. En unos casos se trata de ampliar la cobertura de servicios ya existentes y, en otros, de mejorar la calidad de los servicios, como es el caso de los servicios educativos, cuyo énfasis pasó de cobertura hacia los “logros” de aprendizaje.

Catorce (14) de los servicios incluidos en el análisis no tienen un diseño por resultados lo que los hace vulnerables y sujetos a cualquier cambio o vaivén en el contexto de política y de gestión pública, por el contrario, los programas presupuestales están protegidos de estos vaivenes.

El Cuadro 3 permite analizar la evolución de este conjunto de servicios como parte del presupuesto nacional en el mismo periodo. Se advierten tendencias importantes: a) El gasto en este conjunto de servicios se incrementa sustancialmente en el periodo (más de 10 veces); b) el presupuesto nacional se ha triplicado a su vez; c) Se muestra la existencia de una correlación positiva entre mayor presupuesto y mayor gasto en este conjunto de servicios; d) finalmente, algunos servicios han aumentado sustancialmente en los últimos años (prevención de desastres, educativos y salud), los servicios de cuidados son todavía reducidos y pocos, mientras que los de empleo y trabajo son pequeños. ■

CUADRO...3::GASTO...PÚBLICO-EN-SERVICIOS-BÁSICOS, 2006-2017 (En millones de soles) / (PIM) ¶

SERVICIOS BÁSICOS	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
SALUD	7.739.580.209	7.366.504.203	7.475.572.360	6.446.683.429	5.296.926.262	5.403.958.077	2.073.208.465	1.785.695.266	1.488.675.075	1.553.931.481	498.787.471	513.181.251
Seguro integral de salud (SIS)	1.749.937.990	1.558.689.609	1.756.278.819	1.400.800.310	1.123.110.046	674.420.454	575.800.826	517.140.497	515.204.601	508.937.995	330.921.016	301.188.224
Programa Articulado nutricional	2.291.297.379	2.163.132.183	2.242.758.721	2.091.311.963	1.940.901.145	2.493.668.785	992.652.458	885.703.988	720.340.440	803.273.636	11.648.390	56.396.881
Salud materno infantil	2.095.854.644	2.224.545.100	2.075.232.832	1.735.559.311	1.577.992.482	1.576.369.865	430.082.139	372.717.246	253.130.034	241.719.850	156.218.065,00	155.596.146
TBC- VIH / SIDA	707.814.399	601.537.824	608.899.977	551.975.653	479.371.114	457.522.799	67.480.584	10.133.535				
Control y prevención del cáncer	739.570.401	705.669.680	705.669.680	667.036.192	175.551.475	201.976.174	7.192.458					
Control y prevención de la salud mental	155.105.396	112.929.807	86.732.331									
SANEAMIENTO	9.563.693.738	5.358.954.769	5.141.236.275	5.535.989.407	4.714.539.033	2.236.445.765	4.892.983.370	3.996.715.298	3.551.849.805	1.067.688.656	1.001.212.893	531.987.212
Programa nacional de saneamiento urbano	4.824.245.059	1.817.621.868	2.216.373.302	2.778.829.443	2.682.076.722	1.387.116.406	3.271.981.821	2.808.554.705	2.504.531.194	1.005.158.535	999.197.414	481.580.583
Programa nacional de saneamiento rural	4.739.448.679	3.541.332.901	2.924.862.973	2.757.159.964	2.032.462.311	849.329.359	1.621.001.549	1.188.160.593	1.047.268.611	62.530.121	2.015.479	50.406.629
ACCESO AL EMPLEO	264.250.166	125.458.571	340.751.695	209.374.081	123.064.241	74.559.369	115.531.448	167.308.053	128.994.492	236.963.761	224.731.178	205.240.393
Programa nacional de empleo juvenil												
Jóvenes a la obra	66.007.990	44.221.034	61.204.253	60.922.885	30.515.616	24.007.080	37.135.269	14.793.420	24.821.266	36.699.761	22.467.178	18.341.734
Programa para la generación de empleo social productivo A Trabajar Perú	198.242.176	81.237.537	279.547.442	148.451.196	92.548.625	50.552.289	78.396.179	152.514.633	104.173.226	200.264.000	202.264.000	186.898.659
JUDICIALES	74.875.647	85.513.858	85.968.404	77.023.596	96.189.350	81.960.160	596.359	51.193.437	2.688.129	3.333.156	2.072.088	309.855
Celeridad de procesos judiciales de familia	49.993.813	44.850.933	51.372.504	51.216.098	50.860.382	46.182.050						
Mejoramiento del acceso a los servicios de justicia (población de bajos recursos)	24.881.834	40.662.925	34.595.900	25.807.498	45.328.968	35.778.110	596.359,0	51.193.437	2.688.129	3.333.156	2.072.088	309.855
ACCESO A LA IDENTIDAD	248.876.316	208.706.873	197.857.462	178.817.997	212.618.619	238.661.385	125.600.374	-	-	-	-	-
Acceso de la población a la identidad	248.876.316	208.706.873	197.857.462	178.817.997	212.618.619	238.661.385	125.600.374					
EDUCATIVOS	7.884.605.966	7.244.796.072	6.528.312.410	5.920.500.639	5.264.686.109	4.769.434.018	1.802.047.888	1.582.868.673	1.450.075.628	1.671.219.769	1.150.555.920	951.151.633
Incremento del acceso de la población de 3 a 16 años a servicios educativos de EBR	272.158.580	256.959.217	94.230.066	68.674.991	28.604.032							
Logros de aprendizaje de estudiantes de EBR	3.955.705.080	3.590.266.120	3.169.941.956	2.228.045.733	2.190.427.832	2.202.349.579	94.521.951	156.249.071	110.098.938	426.627.107		
Formación universitaria de PREGRAUO	2.914.406.732	2.780.334.362	2.729.551.998	2.747.998.031	2.582.223.106	2.174.094.046	1.483.853.760,0	1.237.123.049	1.238.543.890	1.163.313.412	1.088.014.350	931.750.050
Incremento de la práctica de deportes y educación física en colegios	742.331.574	637.236.373	534.588.390	875.781.884	463.431.139	392.990.393	213.672.177	189.496.553	101.432.800	81.279.250	62.541.570	19.401.583

Continuación.....¶

SERVICIOS BASICOS	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
CUIDADOS	397.017.039	331.966.143	311.271.178	256.343.677	51.292.854	164.111.272	76.284.795	71.563.034	51.736.887	43.500.671	53.304.752	42.732.750
WAWASI						134.918.712	74.874.689	70.922.164	51.256.676	43.020.460	53.304.752	42.732.750
QATARI WAWA						1.189.582	1.410.106	640.850	480.211	480.211		
CUNAMAS	397.017.039	331.966.143	311.271.178	256.343.677	51.292.854	28.002.978						
PROTECCION Y GRUPOS VULNERABLES	1.124.194.159	1.092.682.988	996.597.242	886.333.417	522.209.725	356.327.210	182.241.956	78.678.185	60.036.660	82.080.422	59.697.674	59.912.280
Inclusión de niños niñas y jóvenes con discapacidad en la EBR y Técnico productiva	153.927.942	152.480.197	128.554.811	127.532.974	17.804.664	31.625.434,0	37.324.046	31.683.584	32.582.824	33256190	33752889	30339334
Atención de niños niñas y adolescentes en presunto estado de abandono	139.810.499	132.988.765	104.047.615	93.565.179	51.221.164	46.508.792	129.995.541	41.306.026	25.560.396	44.611.496	23.883.403	27.207.773
Fortalecimiento de DEMUNAS	496.972	585.914	752.449	780.657	989.657	615.242	541.245	528.812	471.090	355.134	438.810	430.726
Apoyo al adulto mayor							11.375.317	2.853.018	585.934	743.920	1.073.843	952.243
Apoyo y promoción a joven/ ciudadano con discapacidad	4.731.316	4.505.202	5.076.675	4.900.361	7.336.780	5.163.686	3.005.807	2.306.745	836.416	3.113.682	548.729	982.204
Programa de asistencia solidaria Pensión 65	825.227.430	802.122.909	758.165.692	659.554.246	444.857.460	272.414.056						
ALIMENTARIOS	1.582.129.489	1.404.995.308	1.256.327.754	1.021.582.324	704.941.112	346.314.960	414.115.645	411.066.892	401.132.511	256.220.882	445.960.703	435.041.671
Programa nacional de alimentación escolar	1.582.129.489	1.404.995.308	1.256.327.754	1.021.582.324	704.941.112	346.314.960	349.177.496,0	354.177.469	337.530.135	256.220.882	442.931.216	374.566.693
Programa complementación alimentaria							64.938.149,0	56.889.423	63.602.376			
Alimentos por trabajo											3.029.487	60.474.978
PROMOCION DE LA MUJER E IGUALDAD DE GENERO	151.061.976	100.538.968	84.739.594	80.858.668	61.193.543	40.523.658	28.307.403	18.164.764	17.127.936	11.734.262	9.831.077	9.482.324
Promoción de políticas de igualdad de género	7.280.485	9.817.369	6.719.291	8.214.990	5.496.815	2.632.282	2.342.547,0	2.688.097	1.651.269	411.932,00	1.101.771	890.554
Lucha contra la violencia familiar y sexual	143.781.491	90.721.599	78.020.303	72.643.678	55.696.728	37.891.176	25.964.856	15.476.667	15.476.667	11.322.330	8.729.306	8.591.770
PREVENCION Y ATENCION DE RIESGOS POR DESASTRES	4.094.707.246	1.920.107.196	3.092.564.304	1.938.412.043	850.729.810	29.016.650	106.764.310	86.172.247	66.228.150	452.549.279	182.546.556	86.366.052
Reducción de la vulnerabilidad de riesgos de desastres	4.094.707.246	1.920.107.196	3.092.564.304	1.938.412.043	850.729.810	29.016.650	106.764.310,0	86.172.247	66.228.150	452.549.279	182.546.556	86.366.052
TOTAL	33.124.991.951	25.240.224.949	25.511.198.678	22.551.919.278	17.898.390.658	13.741.312.324	9.817.682.013	8.249.425.829	7.218.545.273	5.379.222.339	3.628.700.312	2.835.405.421

Fuente: MEF, Consulta amigable "Ejecución mensual". Nota: las cifras en azul corresponden a programas con distinto nombre pero con la misma orientación.

Elaboración propia



© Pixabay CCO

5. RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS, EVASIÓN E INVERSIÓN EN SERVICIOS PÚBLICOS, 2006-2016

En esta sección se desarrolla un análisis comparativo entre la evolución de la recaudación, los niveles de evasión y la evolución del gasto público en los servicios básicos seleccionados para este estudio.

Primeramente, se evalúa la relación entre recaudación, montos de presupuesto y gasto en servicios básicos

para el período 2006-2016 (Cuadro 4). Puede observarse que en el período la recaudación se duplicó, mientras que los presupuestos se triplicaron. Asimismo, el gasto en los servicios básicos seleccionados aumenta sostenidamente como parte de los presupuestos. Las tres variables crecen aunque a ritmos diferenciados.

Cuadro 4. 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	Recaudacion	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

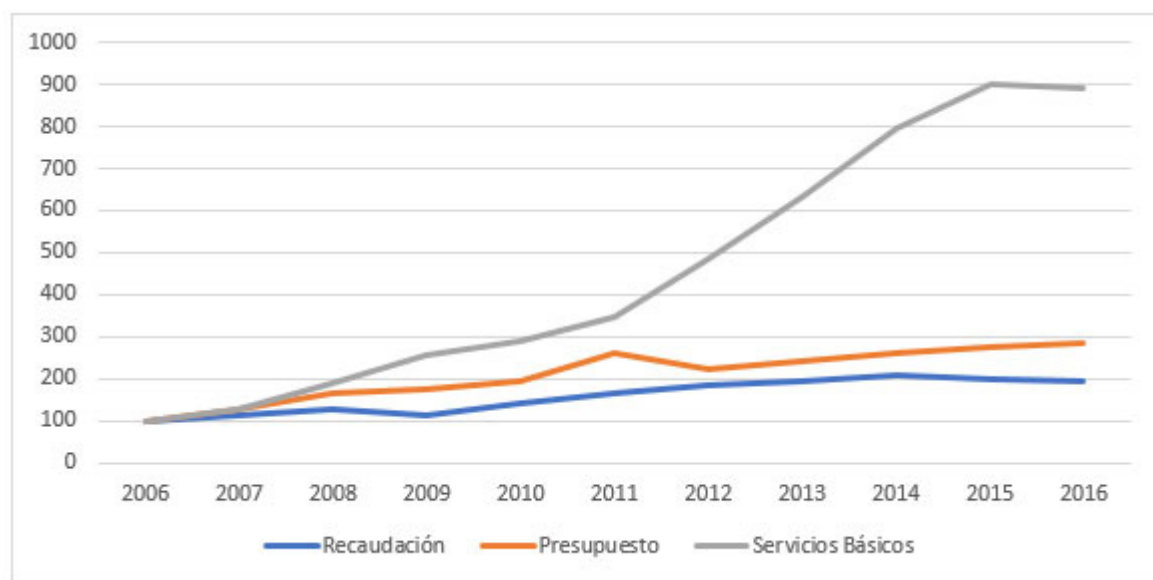
Finanzas (www.mef.gob.pe)

Elaboración propia

A partir de la evolución del índice (base 2006 = 100) de la recaudación, presupuesto público total y presupuesto en servicios básicos se identifica ritmos de crecimiento diferenciados entre estas variables, ello se evidencia en el Gráfico 3 y el Cuadro 5. La trayectoria del presupuesto y el gasto en estos servicios básicos es

casi paralela, lo que permite decir que cuando crece el presupuesto, crece también el gasto en servicios básicos. Asimismo, puede apreciarse que ambas variables crecen en el marco de una trayectoria ascendente de los montos de recaudación.

Gráfico 3. 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

El Cuadro 5 permite observar las tasas de crecimiento promedio anual de las tres variables para todo el período en función de sub-períodos relevantes, tales como la expansión económica plena, el impacto de la crisis financiera internacional del año 2008, en la

dinámica del gasto público (políticas contra cíclicas); y el sub-periodo posterior a la crisis financiera que significó la desaceleración del ritmo del crecimiento de la economía peruana.

Cuadro 5. Perú, tasas de crecimiento promedio anual de la recaudación tributaria del gobierno central, presupuesto público y presupuesto público asignado a servicios básicos, 2006-2016 (En %)

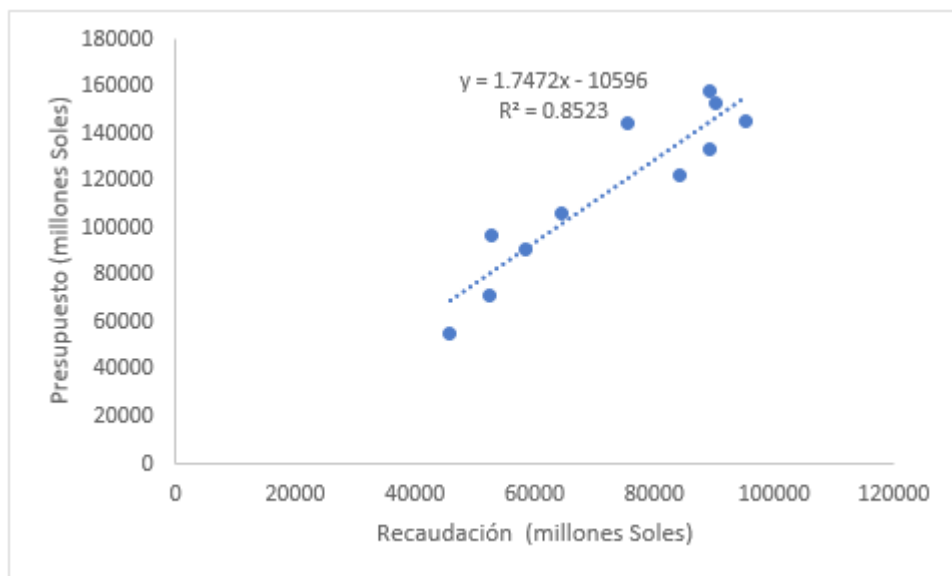
Períodos	Recaudación	Presupuesto	Servicios Básicos
Expansión 2006-2007	14,3	29,3	28
Crisis financiera 2008-2009	-9,7	7,1	34,2
Post-crisis 2010-2016	5,9	7,9	21,2
Todo el período 2006-2016	7,4	12	25,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SUNAT y MEF

Se aprecia a través del Cuadro 5 que el ritmo de crecimiento del gasto en servicios públicos básicos es sensible al ritmo de crecimiento del nivel de recaudación. En el caso del período de crisis financiera, (cuando el crecimiento es negativo en la recaudación) aumenta el ritmo de crecimiento del gasto en estos servicios debido a las políticas contra cíclicas que se aplicaron.

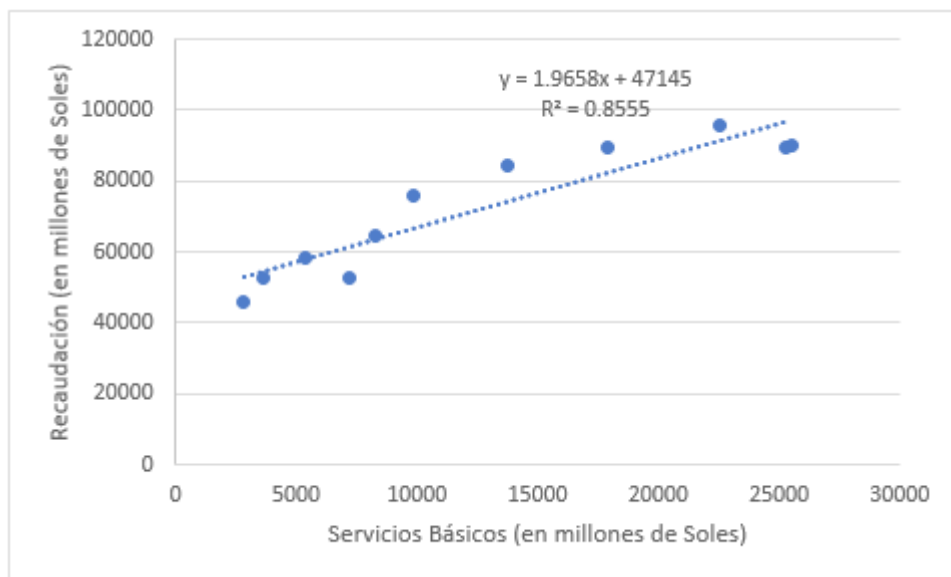
Los siguientes gráficos (4, 5 y 6) muestran la relación lineal entre la recaudación tributaria del gobierno central, el presupuesto público y el presupuesto asignado en servicios básicos. Se confirma así la existencia de una relación directa o positiva entre estas variables.

Gráfico 4. Perú, Gráfico de dispersión y tendencia lineal entre el presupuesto público y la recaudación tributaria del gobierno central, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 5. Perú, Gráfico de dispersión y tendencia lineal entre la recaudación tributaria del gobierno central y el presupuesto público asignado a servicios básicos, 2006-2016



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 6. Perú, Gráfico de dispersión y tendencia lineal entre presupuesto público y el presupuesto público asignado a servicios básicos, 2006-2016



Para confirmar los anteriores resultados, el cuadro 6 muestra los coeficientes de correlación simple entre las variables bajo análisis. Se evidencia una estrecha relación lineal entre recaudación y presupuesto público (0,891), recaudación y presupuesto asignado a servicios básicos (0,945) así como entre presupuesto público total y el destinado a los servicios básicos (0,964). □

Cuadro 6. Perú, Coeficientes de correlación entre recaudación tributaria, presupuesto público y presupuesto público asignado a servicios básicos, 2006-2016

Correlaciones			Recaudacion	Presupuesto	Servicios Basicos
Rho de Spearman	Recaudacion	Coeficiente de correlación	1,000	,891**	,945**
		Sig. (bilateral)	.	,000	,000
		N	11	11	11
	Presupuesto	Coeficiente de correlación	,891**	1,000	,964**
		Sig. (bilateral)	,000	.	,000
		N	11	11	11
	Servicios Basicos	Coeficiente de correlación	,945**	,964**	1,000
		Sig. (bilateral)	,000	,000	.
		N	11	11	11

** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral).

Fuente : Elaboración propia

6. ANÁLISIS DE GÉNERO: GASTO EN SERVICIOS BÁSICOS 2016 E IMPACTO DE LA EVASIÓN EN LAS MUJERES Y LAS NIÑAS

En esta sección se realiza en primer término un análisis de género sobre el gasto identificado en los servicios públicos básicos seleccionados en el acápite 4, en el caso del año 2016 y, en segundo término se realiza un análisis del impacto posible de la evasión y elusión fiscal en las mujeres y las niñas.

6.1 Análisis de género del gasto en servicios públicos básicos

Para el análisis de género del gasto en los servicios seleccionados se clasifica el gasto en base a las siguientes categorías que permiten diferenciarlo según su orientación hacia el logro de la igualdad de género y/o la reducción de las desigualdades entre mujeres y hombres:

- a) Generales: Gasto que no está orientado hacia el logro de la igualdad de género, son los que se declaran como programas y servicios “neutros” en términos de género, como servicios para “todos”. Sin embargo tienen el potencial de reforzar las desigualdades de género al no reconocer su existencia en la realidad de intervención.
- b) Específicos: Gasto que atiende de manera específica a las mujeres, por lo general, atienden las necesidades prácticas de las mujeres bajo un marco de “mujer y desarrollo” antes que de justicia e igualdad de género. Las mujeres son atendidas como un medio

para mejorar la condición de otros en la sociedad (niños, ancianos, discapacitados etc.) Son servicios de programas de alimentos, de maternidad, vacunas, etc. Las mujeres, su situación y condición de desventaja, de subordinación y la necesidad de su empoderamiento, no son enfocados ya que no son parte de los objetivos de política.

- c) Afirmativos: Gasto que se orienta a reducir una brecha de género. Las mujeres son atendidas desde un enfoque de género, el programa y los servicios buscan, a través de determinadas estrategias, actividades y procedimientos, lograr el acceso de las mujeres a bienes, servicios e instituciones vitales para su desarrollo individual y colectivo, buscan su empoderamiento y, en esa medida, aportan a la igualdad entre mujeres y hombres.

El Cuadro 7 presenta los resultados de la aplicación de estas categorías. Puede observarse que en el total del gasto realizado en estos servicios públicos básicos al año 2016, más de las dos terceras partes (86%) pueden considerarse como gasto general. Asimismo, se constata que es marginal el gasto en servicios públicos cruciales para la igualdad de género (como los de cuidados, promoción del empleo, la lucha contra la violencia de género, la mejora del acceso a la justicia) y que tienen una orientación definida hacia el empoderamiento de las mujeres. El gasto afirmativo en términos de igualdad de género no llega a ser ni el 5% del gasto en el total de estos servicios básicos.

El gasto específico en mujeres y en sus necesidades prácticas (alimentación, maternidad, salud) no representa ni una quinta parte del gasto en estos servicios públicos básicos. Este resultado señala que queda una importante tarea para orientar hacia la igualdad de género, la mayor parte de los programas y servicios básicos con potencial de impacto para mejorar la vida de las mujeres y niñas peruanas. Además, se requiere mejorar los montos destinados a servicios cruciales (cuidados, empleo, lucha contra la violencia hacia las mujeres, el embarazo adolescente).

La revisión de las brechas de género en la sección de contexto es coherente con los resultados del gasto asignado a los programas y servicios con potencial de impacto para mejorar la vida de mujeres y niñas.

Por ejemplo, en el caso del embarazo adolescente, si bien el programa presupuestal “Madres gestantes” (Programa 002) del MINSA tiene el producto N° 300005 “Adolescentes acceden a servicios de salud para prevención del embarazo”(MEF 2017), los montos con los que ha contado este producto en sus casi diez años han sido marginales y se muestran insuficientes para encarar las dimensiones del problema. En otros casos, como ilustran algunos estudios a nivel regional y local, los recursos del programa han sido destinados principalmente para adquirir aparatos médicos de atención del embarazo adolescente antes que para su prevención (Moreno: 2017).

Así, el monto y la orientación del gasto explican en este caso, el por qué en los diez años de existencia del PP “Madres gestantes” no se pudo reducir la incidencia del embarazo adolescente entre los años 2007-2015 y que, a partir del año 2016 además, esta incidencia

aumentara en un punto porcentual pasando del 13.6% a 14.6% a nivel nacional. A su vez en el período se redujo el apoyo presupuestario para programas nacionales como el de Educación Sexual Integral del MINEDU, que constituye una estrategia central en el trabajo de prevención del embarazo adolescente.

De igual forma, si bien el gasto en la lucha contra la violencia hacia las mujeres aumentó sostenidamente en el período analizado (Véase Cuadro 3), el monto asignado es marginal para las dimensiones del problema. El estado peruano no ha podido concretar estrategias complementarias y clave para combatir la violencia de género como es el caso de la inclusión del enfoque de género para la igualdad entre mujeres y hombres en la curricula escolar. Así, las cifras de violencia de género se reducen lentamente en el país y aumenta la incidencia de fenómenos como el feminicidio.

En cuanto a los servicios de cuidados, como la existencia de una red de guarderías, recientes investigaciones periódicas (*Correo*, 2017) señalan que muchas mujeres en el Perú deben postergar su desarrollo profesional o desestimar oportunidades laborales porque no tienen con quien dejar a sus pequeños hijos. El gasto del estado a través del programa presupuestal CUNAMAS cubre solo el nivel urbano y a hogares de pobreza extrema mientras que las mujeres de hogares solo pobres y de clase media carecen de estos servicios. El estado peruano no cuenta con información sobre el número de guarderías que existen en el país ni a nivel privado ni público. Así, el déficit de este servicio ahonda las diferencias en oportunidades de empleo, ingresos y de desarrollo profesional entre mujeres y hombres en el Perú.

CUADRO 7: GASTO EN SERVICIOS BASICOS 2016 - ANALISIS DE GENERO

Tipo de gasto según orientación a la igualdad de género	SOLES	%
GENERALES	21,751,460,573	86.2
Seguro integral de salud (SIS)	1,558,689,609	
Programa Articulado nutricional	2,163,132,183	
TBC- VHI / SIDA	601,537,824	
Control y prevención de la salud mental	112,929,807	
Programa nacional de saneamiento urbano	1,817,621,868	
Programa nacional de saneamiento rural	3,541,332,901	
Celeridad de procesos judiciales de familia	44,850,933	
Mejoramiento del acceso a los servicios de justicia (población de bajos recursos)	40,662,925	
Acceso a la identidad	208,706,873	
Incremento del acceso de la población de 3 a 16 años a servicios educativos de EBR	256,959,217	
Logros de aprendizaje de estudiantes de EBR	3,590,266,120	
Formación universitaria de PREGRADO	2,760,334,362	
Incremento de la práctica de deportes y educación física en colegios	637,236,373	
Apoyo al adulto mayor		
Apoyo y promoción a joven/ ciudadano con discapacidad	4,505,202	
Programa de asistencia solidaria Pensión 65	802,122,909	
Programa nacional de alimentación escolar	1,404,995,308	
Reducción de la vulnerabilidad de riesgos de desastres	1,920,107,196	
Inclusión de niños niñas y jóvenes con discapacidad en la EBR y Técnico productiva	152,480,197	
Atención de niños niñas y adolescentes en presunto estado de abandono	132,988,766	
ESPECIFICAS	2,930,214,780	11.6
Control y prevención del cáncer	705,669,680	
Salud materno infantil	2,224,545,100	
AFIRMATIVAS	558,549,596	2.2
Programa nacional de empleo juvenil Jóvenes a la obra	44,221,034	
Programa para la generación de empleo social productivo A Trabajar Perú	81,237,537	
CUNAMAS	331,966,143	
Fortalecimiento de DEMUNAS	585,914	
Promoción de políticas de igualdad de género	9,817,369	
Lucha contra la violencia familiar y sexual	90,721,599	
TOTAL	25,240,224,949	100.0

Fuente: MEF, Consulta amigable “Ejecución mensual” Elaboración propia

El analfabetismo entre mujeres peruanas con lengua materna nativa es otra de las brechas sociales y de género que se mantienen en el tiempo. A pesar que el estado peruano cuenta con un programa de Educación intercultural bilingüe a cargo del MINEDU, que gradualmente ha mejorado en cuanto a asignación presupuestal, este no cuenta con una orientación de género, la cual ha sido en especial proscrita de la curricular escolar desde el 2017.

El ejemplo contrario a los anteriores, en el que si se contribuyó a reducir brechas de género, parecería darse en el caso del gasto social en el Seguro integral de salud (SIS). Las cifras oficiales muestran que la brecha de género en el acceso a algún seguro de salud se redujo sustancialmente en el período gracias a la cobertura y orientación de este programa. Los montos asignados al SIS han sido significativos, este servicio además, se universalizó en el país (Véase Cuadro 3). El SIS funciona vinculado a un programa que tiene orientación de género como el programa presupuestal “JUNTOS” el cual otorga transferencias monetarias directas a las mujeres de hogares en extrema pobreza a cambio de que estas aseguren: a) la asistencia de niñas y niños a la escuela; b) los controles pre natales y postnatales (para lo cual las mujeres deben estar aseguradas en el SIS) y; c) las vacunas y el control nutricional de los hijos menores a los 5 años.

6.2 Análisis del impacto de la evasión y elusión fiscal en mujeres y niñas

El cuanto al análisis de los niveles de incumplimiento del monto tributario para el 2016, que según estimaciones de la SUNAT (2017), asciende a 57 797 millones de Soles, el Cuadro 8 presenta el presupuesto público con programas e intervenciones con potencial impacto en mujeres y niñas. Adicionalmente, se compara el porcentaje del cada monto asignado al presupuesto con respecto al total de la evasión y elusión estimada. En general, el total del presupuesto asignado a servicios básicos es el 43,7% del incumplimiento tributario. Es decir, con el monto evadido y/o eludido se podría más que duplicar el presupuesto con potencial efecto positivo en mujeres y niñas.

A modo de ilustración de los posibles impactos del gasto social sobre las mujeres y las niñas, los siguientes gráficos relacionan la evolución de una sub-categoría del gasto seleccionado para este estudio (los

relacionados a la salud) a través de un índice de gasto, con un indicador representativo en cada caso, y que presenta el INEI (2017) para medir los avances en la situación de las mujeres en diferentes dimensiones de su desarrollo.

Para este ejercicio se ha considerado los servicios vinculados a la salud (el seguro integral de salud, prevención del cáncer, madres gestantes, en el caso de madres adolescentes). Se trata de un ejercicio referencial, pues se necesitaría contar con estudios sobre los programas aludidos y evaluar, en rigor, los impactos en la población beneficiaria/no beneficiaria para poder afirmar el efecto real/neto de una intervención.

El mensaje que los gráficos del 7 al 10 señalan es que, la evidencia parece sugerir una relación positiva de los gastos en la atención especializada de los partos, la cobertura del SIS para las mujeres y en el tratamiento del cáncer (al aumentar los casos registrados; esto se puede interpretar como una mejora en el diagnóstico y en la atención a las pacientes).

Con respecto al embarazo adolescente (Gráfico 7), no hay evidencia de un impacto notable, no hay un cambio de tendencia destacable. Se muestra abrumadora la trayectoria del embarazo adolescente en el área rural comparada con la urbana. Esto tendría relación con la ausencia de un programa nacional de prevención del embarazo adolescente, y en concreto, con la ausencia de una política pública para abordar esta problemática creciente y que constituye un obstáculo y una amenaza para el desarrollo de las mujeres y las niñas, en especial de aquellas de zonas menos favorecidas. □

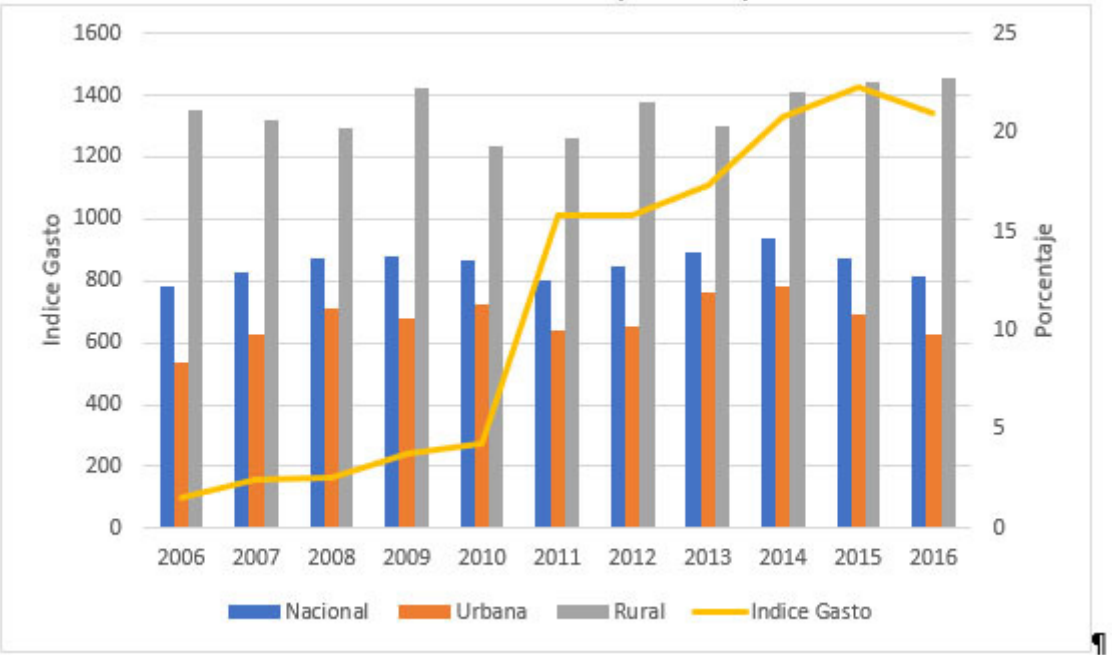
CUADRO 8: PERÚ, 2106: PRESUPUESTO ASIGNADO A SERVICIOS BÁSICOS (EN SOLES) Y PORCENTAJE DEL INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO

	Monto en Soles	Porcentaje del incumplimiento tributario
SERVICIOS BASICOS		
SALUD	7.366.504.203	12,75
Seguro integral de salud (SIS)	1.558.689.609	2,70
Programa Articulado nutricional	2.163.132.183	3,74
Salud materno infantil	2.224.545.100	3,85
TBC- VHI / SIDA	601.537.824	1,04
Control y prevención del cáncer	705.669.680	1,22
Control y prevención de la salud mental	112.929.807	0,20
SANEAMIENTO	5.358.954.769	9,27
Programa nacional de saneamiento urbano	1.817.621.868	3,14
Programa nacional de saneamiento rural	3.541.332.901	6,13
ACCESO AL EMPLEO	125.458.571	0,22
Programa nacional de empleo juvenil Jóvenes a la obra	44.221.034	0,08
Programa para la generación de empleo social productivo A Trabajar Perú	81.237.537	0,14
JUDICIALES	85.513.858	0,15
Celeridad de procesos judiciales de familia	44.850.933	0,08
Mejoramiento del acceso a los servicios de justicia (población de bajos recursos)	40.662.925	0,07
ACCESO A LA IDENTIDAD	208.706.873	0,36
Acceso de la población a la identidad	208.706.873	0,36
EDUCATIVOS	7.244.796.072	12,53
Incremento del acceso de la población de 3 a 16 años a servicios educativos de EBR	256.959.217	0,44
Logros de aprendizaje de estudiantes de EBR	3.590.266.120	6,21
Formación universitaria de PREGRADO	2.760.334.362	4,78
Incremento de la práctica de deportes y educación física en colegios	637.236.373	1,10
CUIDADOS	331.966.143	0,57
WAWASI		0,00
QATARI WAWA		0,00
CUNAMAS	331.966.143	0,57
PROTECCION Y GRUPOS VULNERABLES	1.092.682.988	1,89
Inclusión de niños niñas y jóvenes con discapacidad en la EBR y Técnico productiva	152.480.197	0,26
Atención de niños niñas y adolescentes en presunto estado de abandono	132.988.766	0,23
Fortalecimiento de DEMUNAS	585.914	0,00
Apoyo al adulto mayor		0,00
Apoyo y promoción a joven/ ciudadano con discapacidad	4.505.202	0,01
Programa de asistencia solidaria Pensión 65	802.122.909	1,39
ALIMENTARIOS	1.404.995.308	2,43
Programa nacional de alimentación escolar	1.404.995.308	2,43
Programa complementación alimentaria		0,00
Alimentos por trabajo		0,00
PROMOCION DE LA MUJER E IGUALDAD DE GÉNERO	100.538.968	0,17
Promoción de políticas de igualdad de género	9.817.369	0,02
Lucha contra la violencia familiar y sexual	90.721.599	0,16
PREVENCION Y ATENCION DE RIESGOS POR DESASTRES	1.920.107.196	3,32
Reducción de la vulnerabilidad de riesgos de desastres	1.920.107.196	3,32
TOTAL	25.240.224.949	43,67

Fuente: MEF, Consulta amigable "Ejecución mensual". Datos de incumplimiento provienen de la SUNAT, consulta Portal Transparencia (2017)

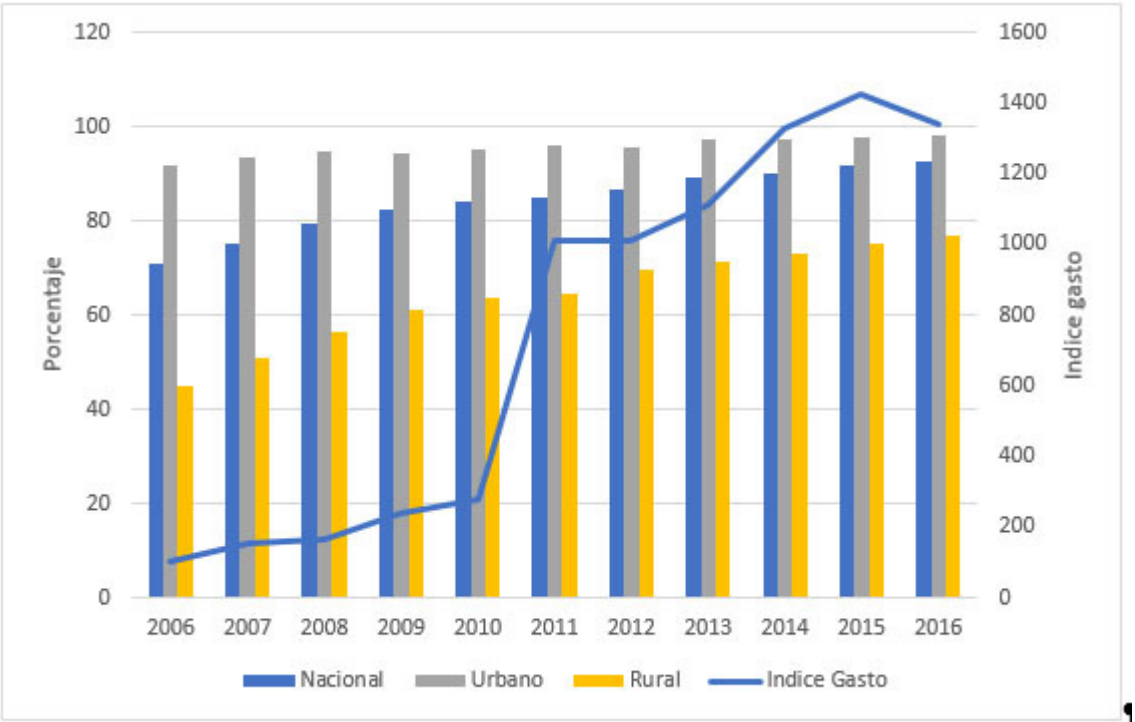
Elaboración propia

Gráfico 7. 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)



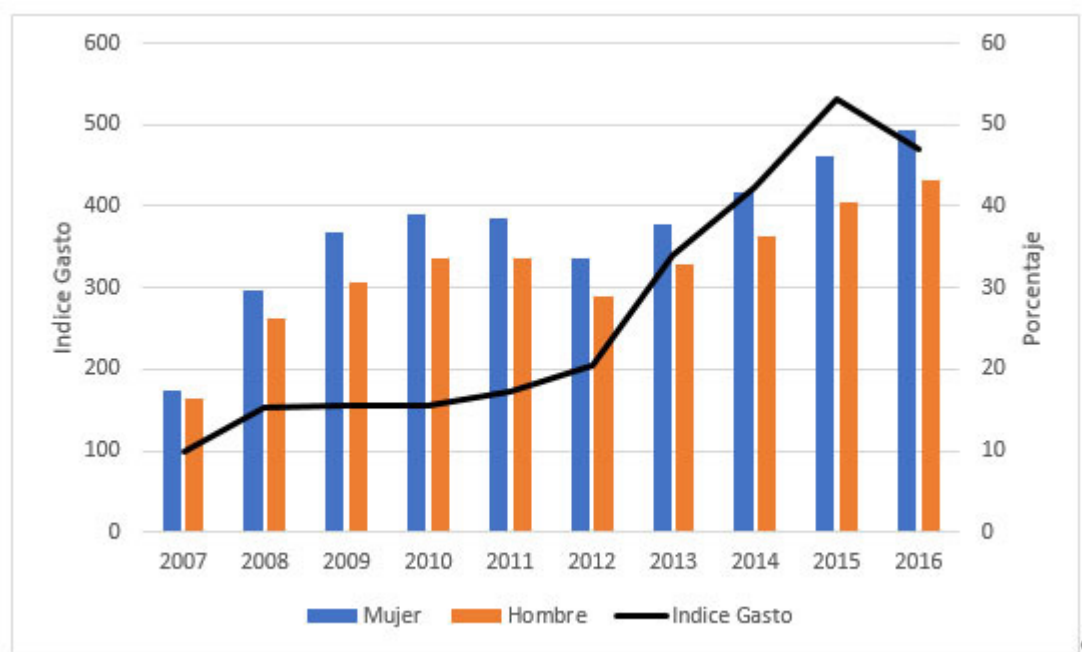
Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

Gráfico 8. 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)



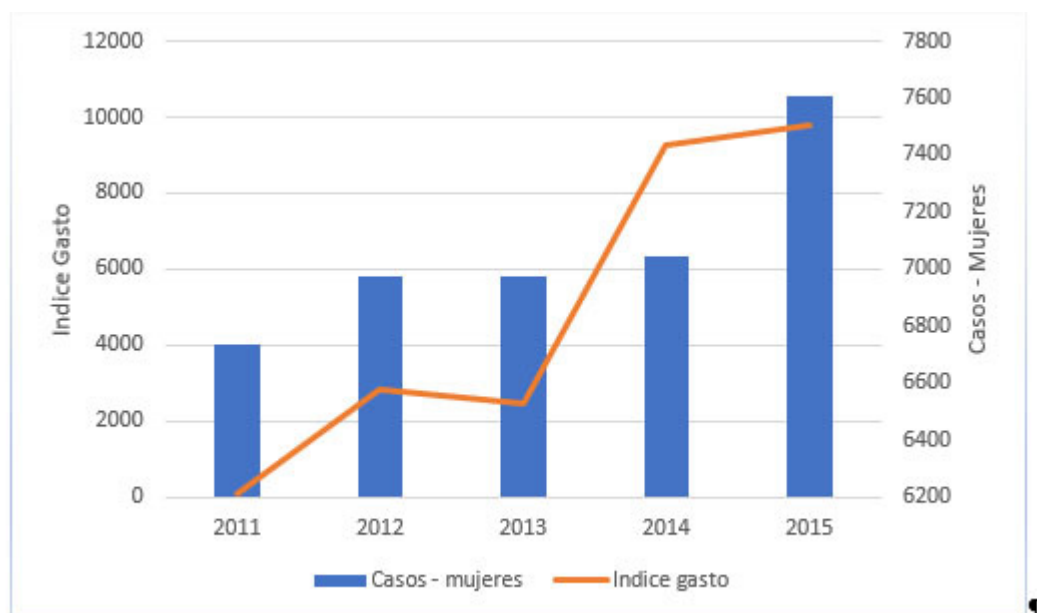
Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

Gráfico 9. Cobertura al Sistema Integral de Salud (SIS) según sexo (en porcentaje) e índice de gasto público asignado al Sistema Integral de Salud (2006 =100), 2006-2016.



Fuente: INEI (2017).Elaboración propia

Gráfico 10. Casos de mujeres con diagnóstico de cáncer e índice del gasto público destinado al control y prevención del cáncer (2011 =100)



Fuente: INEI (2017). Elaboración propia

7. CONCLUSIONES

La tributación es la primera fuente de los recursos que tiene el Estado para cumplir con sus funciones y, por lo tanto, constituye un factor fundamental para las finanzas públicas. Ante este escenario, la evasión y elusión tributaria reducen significativamente las posibilidades reales de desarrollo de un país. Teniendo como punto de partida esta realidad, el documento ha analizado la evolución del gasto público en desarrollo humano, social y productivo que beneficia a las mujeres y niñas en el Perú durante el período 2006-2016. Adicionalmente, se discutió en qué medida, la magnitud y características de la evasión y elusión tributaria para el año 2016 impactan en la posibilidad de reducir las desigualdades en el país y en especial aquellas que afectan a mujeres y a niñas.

Recaudación, incumplimiento y gasto en servicios básicos

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. 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 además por el largo período de

expansión económica. El período 2011-2016 legitima, además, la inclusión social como uno de sus objetivos de política.

En el periodo analizado 2006-2016 se encuentra que los valores del índice de incumplimiento tributario 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.

A partir de estimaciones de la SUNAT 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. Con este monto de incumplimiento tributario se hubiese más que duplicado el presupuesto asignado a los servicios sociales, beneficiando las posibilidades de mejora en la calidad de vida y opciones de desarrollo de mujeres y niñas.

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.

Lo que ha hecho falta y constituye el reto de los próximos años es 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. 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.

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 sin orientación hacia la igualdad de género no habría impactos en las mujeres y niñas.

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. 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, 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). Este servicio existe 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). □

REFERENCIAS

- BCRP (2016) Memoria 2016. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Cáceres, E. y Rojas, J. (2013). Minería, desarrollo y gestión municipal en Espinar. OXFAM , Agosto
- CEPAL (2017). El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible. Santiago de Chile: CEPAL.
- Céspedes, N. (2015). Crecer no es Suficiente para Reducir la Informalidad. DT. N° 2015-005 Serie de Documentos de Trabajo WorkingPaper series. Lima: Banco Central de Reserva
- Cisneros, C (2015). Norma XVI: Así nos roban los ricos. La República, edición del 18 de julio.
- Correo, diario (2017) Existe déficit de guarderías en Lima. Disponible en <https://diariocorreo.pe/ciudad/existe-un-deficit-de-guarderias-en-la-capital-589661/>
- Durand, F. (2017). Juegos de Poder. Política tributaria y lobby en el Perú, 2011-2017. Lima: OXFAM.
- Durand, F. (2007). El Perú fracturado: Formalidad, informalidad y economía delictiva. Lima; Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Francke, P. (2017). Opinión. Acabar con las exoneraciones tributarias. En Hildebrandt en sus trece (Semanario). Edición del 21 al 27 de abril del 2017.
- INEI (2017a), Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016. Informe Técnico. Mayo
- INEI (2017b). Perú brechas de género 2016. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. Lima: INEI
- INEI (2017c). Perú brechas de género 2017. Avances hacia la igualdad de mujeres y hombres. Lima: INEI
- INEI (2013). Compendio Estadístico 2013. Lima
- MEF (2017). Programas presupuestales 2017. Disponible en https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/prog_presupuestal/articulados/prog_pptal_0002_2017.pdf
- Moreno, V. (2017). Inversiones Municipales en las políticas públicas para la igualdad de género. Disponible en <http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/1740>
- OIT (2013). Trabajo doméstico remunerado en el Perú: Situación y perspectivas en el marco del convenio 103 y la Recomendación 205. Lima: Oficina Regional de Países Andinos.
- OXFAM (2017). Desigualdad y pobreza: El coste oculto de la evasión y elusión fiscal. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/iguales/desigualdad-y-pobreza-el-coste-oculto-de-los-abusos-fiscales>. Fecha de acceso: 4 noviembre 2017.
- Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, “Reporte del Canon Minero 2013” Disponible en Sexto reporte. Disponible en www.snmpe.org.pe/informes-y-publicaciones
- SUNAT (2016). Informe No. 17-2016-SUNAT/5A0000.Estimación del impacto de los principales gastos tributarios 2017. Documento disponible en <http://bit.ly/2mpTjY5>
- SUNAT (2017a). Estadísticas y Estudios. Base de datos online: (<http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/index.html>)
- SUNAT (2017b). Ayuda Memoria. Metodología y resultados de la estimación del incumplimiento en el Impuesto

a la Renta de la Tercera Categoría durante el 2016. Solicitud de acceso a la información pública (formulario 5030), realizada vía el Portal Transparencia el 1 de noviembre de 2017.

- SUNAT (2017c). Ayuda Memoria. Metodología y resultados de la estimación del incumplimiento en el Impuesto General a las Ventas durante el 2016. Solicitud de acceso a la información pública (formulario 5030), realizada vía el Portal Transparencia el 1 de noviembre de 2017.
- Tanzi, V. (2000), "Taxation in Latin America in the last decade", documento presentado en la Conferencia sobre reformas fiscales y financieras en América Latina, Universidad de Stanford, 9 y 10 de noviembre.
- UNFPA (2016). Resultados de la ENDES 2015: Embarazo adolescente no descende en los últimos quince años. Disponible en <http://www.unfpa.org.pe/WebEspeciales/2016/MAY/Endes2016/Nota1.html>
- Vásquez, E (2009). Niñez indígena y educación intercultural bilingüe en el Perú: Estadísticas recientes, preguntas irresueltas y tareas pendientes". Lima: UNICEF.
- Velazco, J., Fuertes, P. y Ballester, R. (2017). Exploring the Linkage between Taxation, Public Spending and Gender Inequality: Evidence from Latin America. (Mimeo).
- Velazco, J, Fuertes, P (2017). Las brechas de género en la agricultura familiar en el Perú: desafíos de política pública.
- Villegas, H. (2007). Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Buenos Aires: Astrea
- Wiener, R. y Torres, J. (2014). La Gran Minería: ¿paga los impuestos que debería pagar? El Caso Yanacocha. Lima: LATINDADD

Concepto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total (I-II-III)	51.154,0	58.253,2	65.601,1	60.275,8	73.151,2	85.594,1	95.928,3	102.094,7	108.520,9	103.914,8	103.459,6
I. Ingresos Tributarios del Gobierno Central	45.813,4	52.381,0	58.333,2	52.652,5	64.509,4	75.595,8	84.153,4	89.402,7	95.394,7	90.262,4	89.375,3
Impuesto a la Renta	18.414,2	22.847,3	24.146,0	20.346,3	25.801,7	33.627,9	37.278,0	36.512,4	40.157,1	34.745,4	37.213,8
Primera Categoría	199,8	217,4	241,3	144,5	193,7	196,0	253,0	310,0	373,5	443,0	503,9
Segunda Categoría	9.963,3	13.257,6	14.920,7	10.691,0	14.651,6	19.320,8	20.744,2	19.633,3	18.535,9	16.817,5	16.495,8
Tercera Categoría	445,3	407,8	437,1	473,0	521,1	566,9	637,3	744,4	834,1	783,5	871,2
- Cuenta Propia	31,4	32,2	35,0	33,4	33,5	38,1	43,8	49,9	52,3	52,6	55,0
- Cuenta Terceros	413,8	375,6	402,1	439,6	487,6	528,8	593,6	694,5	781,8	730,9	816,2
Quinta Categoría	3.240,9	3.277,3	3.965,8	4.328,9	4.734,7	5.876,7	7.054,1	7.819,3	8.472,7	8.043,6	8.248,2
No domiciliados	1.097,9	961,0	1.204,0	1.390,6	1.510,7	1.735,1	2.243,8	2.448,0	2.627,0	2.477,6	2.504,7
Regularización	3.293,1	3.997,4	2.476,7	2.469,7	3.089,0	4.264,8	4.778,8	3.449,8	4.232,4	3.646,4	3.804,8
- Personas Naturales	146,6	168,2	228,3	253,7	233,1	277,4	382,2	420,9	528,9	580,6	601,1
- Personas Jurídicas	3.136,5	3.829,2	2.248,5	2.216,0	2.855,9	3.987,4	4.396,5	3.028,6	3.703,5	3.065,8	3.203,7
Régimen Especial del Impuesto a la Renta	-	-	78,8	88,9	117,7	152,9	201,9	245,6	274,9	309,6	334,9
Régimen MYPE Tributario	-	59,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otras Rentas ^{1/}	83,6	94,8	109,7	98,3	147,9	223,6	229,3	186,6	192,7	167,4	214,8
A la Producción y Consumo	25.674,5	29.636,5	35.138,8	33.768,8	40.309,5	45.258,4	49.076,3	53.417,1	55.613,4	57.307,2	58.766,7
Impuesto General a las Ventas	21.517,1	25.256,3	31.586,8	29.519,6	35.536,3	40.423,9	44.042,2	47.819,3	50.351,7	51.668,3	52.692,5
- Interno	11.981,7	13.595,8	15.751,9	17.321,8	19.628,6	22.028,9	24.543,1	27.164,3	28.731,9	30.409,6	31.040,2
Cuenta Propia	1.069,1	1.219,7	1.427,2	1.565,7	1.730,8	1.954,9	2.132,5	2.435,3	2.586,0	2.719,6	2.853,1
No Domiciliados	857,5	1.101,3	1.389,0	1.574,6	1.730,0	2.021,0	2.256,1	2.533,5	2.731,0	3.138,0	3.310,4
Otros ^{2/}	55,1	64,8	90,7	89,8	107,8	152,9	154,6	145,4	139,9	81,1	76,6
- Importaciones	9.535,4	11.672,5	15.834,8	12.197,8	15.930,7	18.395,1	19.439,1	20.655,1	21.619,8	21.288,7	21.682,3
Impuesto Selectivo al Consumo	4.042,0	4.291,0	3.459,4	4.145,0	4.668,4	4.716,3	4.917,8	5.479,8	5.134,7	5.494,7	5.901,6
- Combustible	2.399,0	2.419,1	1.456,8	2.255,2	2.410,5	2.231,0	2.148,6	2.501,5	2.041,1	2.210,9	2.422,9
Interno	1.888,2	1.865,9	1.056,3	1.751,4	1.652,9	1.477,8	1.459,4	1.437,3	1.039,3	1.194,9	968,2
Importaciones	510,8	553,2	400,5	503,8	757,6	753,2	689,2	1.004,3	1.001,9	1.015,9	1.454,8
Otros bienes	1.643,0	1.871,3	2.002,6	1.889,7	2.257,9	2.487,2	2.789,1	2.978,2	3.093,6	3.283,8	3.476,7
Interno	1.347,4	1.502,2	1.675,5	1.619,1	1.887,5	2.129,4	2.351,4	2.507,4	2.712,5	2.845,8	2.960,6
Importaciones	295,6	369,7	327,1	270,7	370,4	357,9	427,8	470,8	381,1	437,0	516,1
Otros a la Producción y Consumo ^{3/}	115,4	87,1	92,6	104,2	104,7	116,1	115,3	118,0	127,0	144,2	172,6
A la Importación	2.846,7	2.198,0	1.910,7	1.492,8	1.802,9	1.380,3	1.528,8	1.706,0	1.789,8	1.774,5	1.605,8
Impuesto a las Transacciones Financieras	3.259,7	3.796,1	4.316,7	4.381,7	4.537,6	5.031,9	6.851,3	9.025,5	8.536,8	8.111,7	8.145,5
Impuesto Temporal a los Activos Netos	1.030,6	1.030,6	1.138,1	968,0	944,1	395,5	126,1	134,1	152,7	160,8	168,4
Impuesto a las Acciones del Estado	1.483,1	1.483,1	1.760,8	1.721,7	1.787,6	2.292,5	2.439,3	2.776,2	3.513,4	3.697,2	4.300,4
Impuesto Especial a la Minería	-	-	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fraccionamientos	512,9	509,9	515,1	735,3	714,2	58,7	441,7	337,0	372,5	208,2	236,4
Impuesto Extraordinario Solidaridad	9,6	8,7	6,6	6,1	3,1	708,7	856,5	892,9	814,2	921,7	1.067,8
Régimen Único Simplificado	79,5	81,9	91,5	98,1	107,8	117,6	132,8	146,7	158,1	179,0	185,2
Juegos de Casino y Tragaperras	50,5	108,7	170,1	162,9	187,3	195,0	218,5	268,6	278,5	278,7	298,1
Otros ingresos recaudados por la SUNAT ^{4/}	523,7	573,3	634,5	689,5	793,5	1.262,8	2.634,3	4.468,6	3.244,1	2.661,6	1.888,2
Devoluciones ^{5/}	-4.381,7	-6.096,9	-7.179,0	-7.337,1	-7.942,3	-9.702,7	-10.580,0	-11.258,3	-10.702,4	-11.676,5	-16.356,4
II. Contribuciones Sociales	4.878,5	5.245,0	6.768,1	7.244,3	7.956,6	8.979,3	10.184,6	11.303,0	11.892,7	12.732,2	13.233,8
Contribución al Seguro Social de Salud (EsSalud)	4.023,6	4.223,5	4.914,9	5.170,7	5.459,0	6.234,4	7.200,5	8.051,4	8.640,2	9.177,8	9.545,1
Contribución al Sistema Nacional de Pensiones (ONP)	837,9	995,3	1.296,4	1.496,7	1.730,1	2.084,3	2.493,6	2.894,9	3.140,8	3.417,2	3.591,7
Contribución Solidaria para la Asistencia Previsional ^{6/}	17,0	26,3	556,7	576,8	767,5	660,6	430,5	356,7	111,8	137,2	96,9
III. Ingresos No Tributarios	462,0	627,2	499,8	378,9	685,2	1.019,0	1.590,3	1.389,9	1.233,5	920,2	850,4
Regalías Mineras	401,2	526,5	454,6	338,0	645,8	769,9	12,7	11,9	120,6	198,7	205,8
Regalías Mineras Ley N° 29788	-	-	-	-	-	70,7	571,7	505,4	529,0	352,2	519,6
Gravamen Especial a la Minería	-	-	-	-	-	135,6	941,7	809,5	635,1	344,2	101,5
Otros Ingresos No Tributarios ^{7/}	60,8	100,7	45,2	40,9	39,4	42,8	64,2	62,2	48,8	25,2	23,6

^{1/} Incluye el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos vigente hasta el 31 de diciembre de 1999, el Impuesto Mínimo derogado en mayo de 1997 mediante la Ley N° 26777, y otras originadas por los beneficios establecidos en la Ley de Promoción a la Amazonia, Ley de Promoción al Sector Agrario y Régimen de Frontera.

^{2/} Incluye el Impuesto General a las Ventas por liquidaciones de compra-ventas, operaciones internas, operaciones de importación, exportación y operaciones de comercio exterior.

^{3/} Desde marzo del 2003 se considera el Impuesto Extraordinario de Promoción y Desarrollo Turístico Nacional y hasta octubre del 2006 el Impuesto de Solidaridad en favor de la Niñez Desamparada.

^{4/} Incluye Multas, Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción, tributos derogados, Impuesto al Rodaje y otros ingresos tributarios internos y aduaneros.

^{5/} A partir de enero 2010 se utiliza la serie de las devoluciones según la emisión (Ver Gui a Metodológica). La serie de devoluciones por fecha de la solicitud puede ser consultada en el Cuadro N° 15.

^{6/} Incluye Fondo Consolidado de Reserva - Libro Desafiación (Ley N° 28391) en el 2005, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013 a \$/534,3, \$/ 558,5, \$/ 643,8 y \$/ 462,3 y \$/ 263,6 millones, respectivamente.

^{7/} Incluye ingresos no tributarios internos tales como Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI), Costas y Gastos administrativos y otros ingresos no tributarios aduaneros. También considera ingresos recaudados por el Banco de la Nación tales como Expedición de Pasaportes, Certificados de Domicilio, Supervivencia, Mudanza, Denuncias Policiales, Tasas de Extranjería, Prórrogas de Extranjeros y otros.

* Preliminar.

Fuente: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) / Banco de la Nación.

Elaboración: SUNAT - Dirección Nacional de Estudios Económicos y Estadísticos

ANEXO 2:

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA

PARA ESTIMAR EL INCUMPLIMIENTO EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE LA TERCERA CATEGORÍA DURANTE 2016

1. Marco Conceptual

1. El Impuesto a la Renta grava los rendimientos periódicos obtenidos de una fuente durable y susceptible de generar ingresos en el tiempo, pero también se aplica a ciertas ganancias y beneficios obtenidos por actividades que no cumplen con esa condición.

En tal sentido, el Impuesto a la Renta grava: (i) las rentas que provengan del capital, del trabajo y de la aplicación conjunta de ambos factores, entendiéndose como tales aquellas que provengan de una fuente durable y susceptible de generar ingresos periódicos; (ii) las ganancias de capital; (iii) otros ingresos que provengan de terceros, establecidos por la Ley del Impuesto a la Renta (LIR); y (iv) las rentas imputadas, incluyendo las de goce o disfrute, establecidas por la LIR.

2. La renta de la tercera categoría se denomina renta empresarial, proviene de actividades tales como el comercio, la industria, la minería, la explotación de recursos naturales y otras expresamente consideradas en la LIR. Es un impuesto de periodicidad anual. Hasta diciembre de 2014 se encontró gravado con una tasa general de 30,0 %, la misma que se redujo a 28,0 % para los ejercicios 2015 y 2016 (ambas tasas relevantes para las estimaciones realizadas), para luego volver a incrementarse a 29,5 % del 2017 en adelante.

2. Metodología

1. El método empleado para calcular el nivel de incumplimiento global en el Impuesto a la Renta de la tercera categoría es el que corresponde al Potencial Teórico. De acuerdo a este método, el incumplimiento se estima mediante la comparación de la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación teórica potencial del impuesto, calculada empleando información de los agregados macroeconómicos de las Cuentas Nacionales.
2. En el caso del Impuesto a la Renta de la tercera categoría, el método del Potencial Teórico utiliza el enfoque del ingreso en la medición del PBI para estimar la base imponible potencial del impuesto, partiendo en este caso, del Excedente de Explotación (EE) que se registra en el Sistema de Cuentas Nacionales.


A esta variable se le realiza una serie de ajustes para tratar de aproximarla a la utilidad estimada del ejercicio y adaptarla a las particularidades del impuesto de la tercera categoría, mediante el descuento de estimaciones de las rentas derivadas de actividades inafectas o exoneradas y regímenes especiales o simplificados y otros permitidos por la legislación nacional. De lo señalado, entre los ajustes necesarios para estimar la base imponible potencial de la tercera categoría se tiene a los siguientes:

a. Deducciones

- Depreciación.
- Excedente de explotación del Sector Público.
- Valor locativo de las viviendas propias.
- Donaciones al Sector Público y entidades sin fines de lucro.
- Deducción por personal con discapacidad empleado.
- Renta de regímenes simplificados (RER y RUS).
- Rentas exentas o con un tratamiento tributario especial
- Pérdidas de ejercicios anteriores.

b. Adiciones

- Intereses netos.
- Rentas netas de la tierra.
- Resultados de activos financieros (ventas de acciones, contratos derivados, diferencia cambiaria y otros).
- Pérdidas del ejercicio.

3. La recaudación potencial se obtiene aplicando la tasa del impuesto (28,0 % para los ejercicios 2015 y 2016) sobre la base imponible potencial estimada de acuerdo a lo señalado en el numeral anterior y se procede a ajustar dicha variable con los créditos sin derecho a devolución.
4. Como se ha mencionado previamente, la recaudación observada corresponde a la determinación del impuesto realizada en las declaraciones de pago anuales del impuesto, ajustada por los créditos sin derecho a devolución y a la que se agrega la recaudación correspondiente a las retenciones practicadas a los sujetos no domiciliados que operan sin establecimiento permanente.
5. Finalmente, el cálculo de la magnitud del incumplimiento resulta de la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación observada, mientras que la tasa de incumplimiento viene a ser el incumplimiento estimado como porcentaje de la recaudación potencial del impuesto. 

ANEXO 3:

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGÍA PARA ESTIMAR EL INCUMPLIMIENTO EN EL IMPUESTO GENERAL A LAS VENTAS DURANTE 2016

1. Marco Conceptual

1. El IGV es un impuesto indirecto, no acumulativo y plurifásico que grava el consumo como manifestación mediata de la capacidad contributiva de las personas. El mismo que aplica el método del crédito sustractivo indirecto (impuesto contra impuesto), donde el impuesto que un contribuyente declara y paga es la diferencia entre el impuesto que recauda de sus ventas y el impuesto que ha soportado por adquisiciones.
2. El IGV es un impuesto de tasa única, a la que se le adiciona un 2% por concepto del Impuesto de Promoción Municipal (IPM). Al respecto, durante 2011 el impuesto volvió a adoptar la tasa de 16%.
3. Entre los principales determinantes de los niveles de incumplimiento, destacan:
 - El beneficio económico directo derivado de la omisión del pago del tributo.
 - Los factores macroeconómicos coyunturales o estructurales.
 - La inexistencia de un nivel de conciencia tributaria.
 - La percepción respecto al grado de legitimidad y transparencia en el uso de los recursos recaudados.
 - El grado de complejidad del sistema tributario.
 - La existencia de incertidumbre jurídica en razón de la frecuente variación de las normas tributarias.
- El nivel de la tasa efectiva aplicada.
- La importancia relativa por actividad económica dentro de la base del impuesto.
- El nivel de información disponible en la economía que influye en el control fiscal.
- El grado de eficiencia de la administración tributaria.
4. De otro lado, se señalan los siguientes efectos del Incumplimiento:
 - Se invalidan las propiedades de neutralidad económica de las estructuras tributarias, provocando una asignación ineficiente de recursos,
 - Dado el incumplimiento, se deben establecer mayores impuestos que serán básicamente soportados por los contribuyentes formales. Ello agravará la pre-existente distorsión en perjuicio de los contribuyentes formales y empeorará las condiciones de competencia.
 - La introducción de distorsiones en las cuentas fiscales, lo cual impide que el gobierno pueda alcanzar sus objetivos de política.
 - El incremento de los costos de cumplimiento ante la necesidad de establecer mecanismos que minimicen la evasión, lo cual obliga a que cada acción de carácter tributario se torne más compleja.
 - El incremento de los costos relacionados con el control fiscal.

2. Metodología

1. Para fines de estimación se ha optado por el Método del Potencial Teórico basado en Cuentas Nacionales, que se estima a partir de los niveles del Producto Bruto Interno. El importe materia de incumplimiento es la diferencia entre la recaudación máxima potencial (se aplica la tasa del impuesto a una base potencial teórica estimada a partir de las cifras del PBI de las Cuentas Nacionales y ajustes respectivos) y la recaudación tributaria efectiva.
2. Para el estimado de la recaudación máxima potencial se efectuaron varios ajustes al PBI a fin de aproximarlos a la base efectiva del IGV conforme a la legislación nacional. En una primera etapa se realizaron ajustes a la base imponible para considerar las características particulares a esta modalidad del IVA y el resultado de estos ajustes es una Base Potencial Teórica del IGV, estos son:
 - Ajustes temporales a la base, que eliminan el efecto correspondiente a la inversión privada y a la variación de inventarios.
 - Ajustes de frontera a la base, que buscan adecuar el PBI al principio de imposición en el destino y por ello se excluyen las exportaciones de bienes y servicios e igualmente se incorpora a la base las importaciones.
 - Ajustes por conceptos no gravados con el impuesto, donde se excluye de la base a varios conceptos como los servicios gubernamentales, la educación privada, el alquiler de viviendas (entendida ésta como no efectuada por parte de generadores de Rentas de Tercera Categoría), el valor agregado estimado para los casinos de juego y tragamonedas, los servicios no mercantes prestados a hogares y los servicios prestados por profesionales independientes.
 - Reducción de base por otros impuestos. En vista que el IGV cede base imponible a favor de otros tributos indirectos y regímenes especiales, se aproxima y ajusta por la participación del Régimen Único simplificado (RUS) y del Impuesto a las Ventas de Arroz Pilado (IVAP).
 - Reducción de base por el propio IGV pagado. Se considera tanto lo pagado a nivel del IGV por operaciones internas como aquella que proviene de las importaciones. Se adicionan ajustes asociados a los pagos por concepto de fraccionamiento del IGV y a lo proveniente por el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias (SPOT) en relación a lo reimputado en IGV por lo ingresado como recaudación. Luego, se restan los montos vinculados a las devoluciones y compensaciones realizadas, obteniendo así Base Potencial Teórica del IGV, la misma que posteriormente es multiplicada por la tasa nominal vigente para cada ejercicio a fin de obtener un Impuesto Determinado Potencial.
3. El siguiente paso comprende la adopción de ajustes correspondientes a los gastos tributarios con el objetivo de adaptar la estimación a la realidad concreta del Perú. El resultado estimado es denominado Impuesto Determinado Potencial Neto.
4. Finalmente, el Impuesto Determinado Potencial Neto es comparado con el importe de los pagos efectuados por concepto de IGV y de la diferencia se obtiene el importe estimado del incumplimiento nominal. Con respecto al porcentaje de incumplimiento, se divide el incumplimiento estimado entre la Base Potencial Teórica de IGV multiplicada por la tasa del impuesto. □



Friedrich-Ebert-Stiftung

Büro Peru

**Camino Real 456 Of. 901
San Isidro - Lima, Perú**

<http://fes-peru.org/>



**Internacional
de Servicios Públicos (ISP)**

**45, avenue Voltaire
01210 Ferney-Voltaire
Francia**

www.world-psi.org