

Fiscalidad y género en América Latina



Apuntes desde la desigualdad de género a la fiscalidad

Verónica Serafini Geoghegan

La política fiscal tiene tres instrumentos muy importantes: los recursos destinados a financiar las políticas públicas, las acciones tendientes a recaudar estos recursos o política de ingresos y el financiamiento del déficit cuando los ingresos no cubren el gasto o dicho de otra manera, el endeudamiento.

Ninguno de ellos es neutral a las desigualdades de género. Dependiendo de cómo se diseñen e implementen pueden contribuir a la garantía de los derechos de las mujeres y a la reducción de las brechas, a mantenerlas igual o a profundizarlas.

Más esfuerzo, mejores resultados, muchos desafíos pendientes

América Latina ha avanzado en los últimos años, por una acción combinada de buen desempeño económico y mejores políticas sociales a ampliar las coberturas de las políticas laborales, agropecuarias, educativas, de salud y protección social.

Los avances en los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS) dan cuenta que en el periodo comprendido entre 2000 y 2015 mejoraron las condiciones de vida en la región, lo cual benefició también a las mujeres.

No obstante, quedan muchas deudas pendientes. La mortalidad materna, el acceso a salud sexual y reproductiva, las oportunidades económicas desiguales, la participación social y política continúan con pocos cambios. La violencia en todas sus formas se hace cada vez más visible.

Todos estos problemas se relacionan con la ausencia de políticas de amplio alcance y calidad, en la mayoría de los casos bajo el argumento de la falta de recursos públicos para lograr su universalidad e integralidad.

Una de las principales explicaciones de los escasos avances citados es la rígida división sexual del trabajo que ubica a las mujeres en una situación de subordinación y exclusión. La atribución social de la responsabilidad casi exclusiva a las mujeres del trabajo de reproducción social obstaculiza su autonomía física, económica y política.

Los indicadores de actividad económica, desempleo, informalidad e ingresos muestran la persistente condición desventajosa de las mujeres: mayores tasas de inactividad y mala calidad del empleo, gran número de mujeres sin acceso a seguridad social ni ingresos propios y feminización de la pobreza son solo algunas de las formas en que se manifiestan sus desventajas económicas.

Verónica Serafini Geoghegan, Red de Justicia Fiscal y LATINDADD.

La persistencia de un “techo de cristal” en las empresas, en la administración pública y en la economía, así como en cargos de decisión social o política no es el reflejo del desinterés o de la falta de capacidades de las mujeres, sino más bien de la existencia de obstáculos que limitan a las mujeres y no a los hombres. El principal obstáculo es la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres.

Todos estos problemas y desafíos requieren políticas con objetivos específicos y explícitos dirigidos a garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de género, tal como se comprometieron la mayoría de los estados latinoamericanos al ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)¹.

Faltan recursos y justicia tributaria

El pleno ejercicio de los derechos humanos por parte de las mujeres y la reducción de las brechas que las separan de los hombres ponen al Estado en el centro del debate sobre los mecanismos para lograr estos objetivos.

Para hacer efectivos esos derechos, se requieren políticas públicas, lo cual conlleva su financiamiento. La política fiscal como encargada de administrar los recursos públicos de un país es uno de los instrumentos principales. El financiamiento del gasto tiene como contrapartida la recaudación de impuestos como mecanismo genuino de obtención de ingresos, aunque, si bien esta es una importante función del sistema tributario, no es la única, tal como se verá más adelante.

El sistema tributario no es neutral al género. Una baja carga tributaria y la inexistencia de mecanismos eficientes para reducir la evasión y elusión disminuyen las recaudaciones y provocan la escasez de recursos públicos. América Latina tiene grandes deudas sociales y déficits en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Las desigualdades de género son persistentes y en algunos países no se han registrado reducciones notables, pese a los avances sociales y económicos recientes. Es en ese ámbito que se vuelve relevante la fiscalidad desde un enfoque de género.

Sin recaudaciones, el Estado no puede ofrecer servicios para mejorar el bienestar y reducir las brechas existentes, entre ellas las de género. Por lo general, las áreas de educación y salud son las que reciben mayores inversiones sociales y ha sido un logro positivo el haber reducido la brecha de género en el acceso a estos servicios. No obstante, perduran brechas en cuanto a autonomía económica, calidad del empleo y protección social y cuidado, cuyas políticas públicas cuentan con menores recursos y son ámbitos particularmente relevantes para las mujeres.

La desproporcionada carga de trabajo doméstico y de cuidado, sumada a las condiciones de precariedad laboral, discriminación salarial, segregación ocupacional y menores dotaciones de activos que las mujeres deben soportar, exigen mayor inversión en todas las políticas, atendiendo objetivos explícitos de reducción de brechas de género.

A la baja carga tributaria en los países de América Latina, se agrega el exagerado peso de los impuestos indirectos. Un sistema tributario sostenido por impuestos indirectos como el del valor añadido u otros que gravan el consumo (incluyendo los bienes de primera necesidad) no solo profundizan las desigualdades económicas sino también las de género, acentuando su regresividad cuando se trata de las mujeres de menores ingresos.

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019), La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes (LC/CRM.14/3), Santiago de Chile.

Los menores recursos disponibles, dado el peso de los impuestos indirectos en los bajos ingresos familiares, exigen más esfuerzo y tiempo para optimizar la asignación intrafamiliar. Esta situación afecta especialmente a las mujeres de bajos ingresos y a los hogares con jefatura femenina.

Una estructura tributaria justa, basada en impuestos directos, tiene gran potencialidad redistributiva. No obstante, la capacidad redistributiva y su poder para reducir brechas puede reducirse si la estructura de deducciones y exenciones tiene determinados sesgos.

En general, las exoneraciones tributarias privilegian a los sectores de ingresos altos y a las corporaciones, lugares en los que las mujeres están subrepresentadas. Los elevados gastos tributarios que muestra la región no cuentan con evaluaciones que aseguren un saldo neto positivo para las mujeres. Es decir, no sabemos si las pérdidas de impuestos tienen como contrapartida beneficios en generación de empleos, transferencia tecnológica, inclusión de MPYMES en cadenas productivas, entre otros objetivos esperados de las políticas de incentivos.

Los flujos financieros ilícitos constituyen otra forma de reducir las recaudaciones, pero en algunos casos también tienen efectos negativos directos sobre las mujeres como es el caso del tráfico de personas o la expansión de la soja o la minería que afecta a sus entornos de vida.

Así, la política tributaria en lugar de convertirse en un instrumento para el desarrollo y el bienestar de vida de la población y de las mujeres en particular, contribuye a la persistencia de las desigualdades, entre las que se encuentra la de género.

Bajas recaudaciones, retorno de la deuda

Cuando las recaudaciones no alcanzan para financiar el gasto público, el endeudamiento constituye la otra fuente de financiamiento. Durante la última década, América Latina inició un peligroso retorno del endeudamiento con objetivos relativos al mejoramiento de su infraestructura, que por lo general no han considerado las obras que necesitan las mujeres como los servicios de cuidado o los activos para la agricultura familiar.

Por otro lado, el pago de las deudas de décadas anteriores generó políticas de ajuste estructural o de “austeridad” que al no considerar las desigualdades de género han tenido fuertes repercusiones en la vida de las mujeres².

Desde una mirada de género, constituye una prioridad incorporar estos aspectos, teniendo en cuenta que los ajustes afectan de manera directa a las mujeres, limitando aún más sus oportunidades y capacidades.

El aumento de la deuda, además, está tomando nuevas formas que subestiman el peso de la misma, tal como ocurre con los pasivos contingentes de las Alianzas Público Privadas, lo cual hace todavía más complejo el panorama futuro e invisibiliza los riesgos reales del endeudamiento³.

La fiscalidad es importante para todos y en particular para las mujeres

La garantía de los derechos y la reducción de las desigualdades son funciones indelegables del

2 AWID (2002). The World Bank and Women's Rights in Development. Women's Rights and Economic Change No. 5. https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/the_world_bank_and_womens_rights_in_development.pdf

3 Fresnillo, Iolanda y Verónica Serafini (2020). Una crisis de deuda en desarrollo. <http://www.latindadd.org/2020/03/20/una-crisis-de-deuda-en-desarrollo/>

sector público. La implementación de las políticas públicas que requieren las mujeres para mejorar su condición y posición en la sociedad requieren recursos. Ellas enfrentan problemas cuyas causas tienen raíces profundas tales como la violencia, la sobrecarga de trabajo doméstico, la discriminación laboral, la baja participación política.

Casualmente, esas causas son también las que cuentan con menos recursos y, en algunos países, casi ninguno. Las políticas contra la violencia de género, más allá del encarcelamiento, las políticas laborales y de desarrollo agropecuario, las de apoyo a las MPYMES, las de cuidado o las que buscan aumentar la presencia de las mujeres en los espacios de decisión son las que menor alcance tienen.

La política tributaria es fundamental para recaudar y financiar las intervenciones que necesitan las mujeres, por lo que, al considerar los objetivos del desarrollo y de la lucha contra las desigualdades es impostergable incorporarla a la agenda pública.

Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe



La Red Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe junta 24 miembros en 13 países de América del Sur, América Central y El Caribe que llevan adelante acciones coordinadas de difusión, formación, investigación y cabildeo a nivel nacional, regional y global.

Los miembros de la red entienden por Justicia Fiscal un enfoque basado en un sistema de derechos y obligaciones equilibrado, donde la recaudación de recursos sea progresiva, equitativa, y transparente y donde se asegure el financiamiento de políticas públicas orientadas

a mejorar la calidad de vida de las personas, logrando altos niveles de equidad socioeconómica en armonía con el medio ambiente. Esto supone avanzar en un proceso de redistribución de ingresos y de riquezas que promueva la equidad y la inclusión social, tanto a nivel nacional, subregional, regional e internacional.

Las organizaciones que forman parte de la red, realizan su labor institucional para:

- Cuestionar el modelo tributario dominante, basado esencialmente en impuestos al consumo altamente regresivos,
- Cuestionar los diversos mecanismos existentes que estimulan la evasión y la elusión tributaria,
- Insistir en la necesidad de fortalecer y hacer más eficiente las administraciones tributarias nacionales a fin de aumentar el nivel de recaudación,
- Reclamar y promover regulaciones a nivel internacional que promuevan la transparencia y la cooperación en materia tributaria.