



IMPUESTOS

Introducción

Esta es la primera Nota temática de la serie del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre igualdad de género y reducción de la pobreza¹. En esta nota se explora la dimensión de género en los sistemas impositivos y las políticas fiscales y se exponen temas relacionados con el debate más amplio sobre una política presupuestaria que tenga en cuenta las cuestiones de género. Se basa en las conclusiones de un proyecto de investigación sobre género e impuestos dirigido por la American University y la Universidad de KwaZulu-Natal, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, la Fundación Ford y el PNUD. En este proyecto se examinaron los efectos que tienen las políticas de impuestos directos e

indirectos sobre las mujeres y hombres de ocho países (Argentina, Ghana, la India, Marruecos, México, el Reino Unido, Sudáfrica y Uganda)².

El presente número va dirigido a las oficinas del PNUD en los distintos países y a sus contrapartes nacionales (por ejemplo, gobiernos y parlamentos nacionales, regionales y locales, el mundo académico, la sociedad civil y los medios de comunicación). Puede utilizarse para estimular el debate nacional con miras a desarrollar iniciativas adaptadas a nivel nacional y local para integrar la perspectiva de género en las reformas y procesos presupuestarios, y como herramienta de sensibilización sobre los posibles sesgos de los sistemas impositivos.

Antecedentes

A medida que se aceleran los esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio durante los próximos cinco años, los gobiernos y quienes trabajan con ellos deberán prestar mayor atención a la necesidad de

obtener recursos nacionales e internacionales para el desarrollo. Las repercusiones de la crisis financiera y económica mundial han hecho que resulte, a la vez, más urgente y más difícil conseguir recursos internos y ayuda

internacional. El desarrollo de sistemas impositivos fuertes, equitativos y eficientes, aceptados por la mayoría de la población de un país es crucial para garantizar la estabilidad de los servicios públicos.

Al buscar nuevas formas para aumentar sus ingresos, los países deben procurar que las políticas fiscales no impongan cargas excesivas a los pobres y poblaciones marginadas. Dado que las mujeres son particularmente vulnerables a la pobreza (aún más a raíz de la crisis financiera y económica mundial), quienes trabajan por el desarrollo deben centrar su atención en cómo los países pueden aumentar sus ingresos internos y en cómo estos esfuerzos afectan a las mujeres pobres. Hacer que los sistemas impositivos sean más favorables a las personas pobres es uno de los compromisos de la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo (2008)³.

La política fiscal ha evolucionado en los últimos 40 años. A fin de reformar sus sistemas impositivos de acuerdo con líneas estandarizadas, la mayoría de los países han adoptado medidas como las siguientes:

- Ampliación de la base del impuesto sobre la renta de las personas físicas y reducción de las tasas impositivas

marginales más altas, primordialmente para aumentar los ingresos y simplificar los sistemas impositivos;

- Reducción de las tasas de impuestos a empresas con el objetivo de impulsar la inversión;
- Aumento de los impuestos indirectos como forma de compensar la eliminación o reducción de los aranceles a la importación resultantes de la liberalización del comercio.

El impuesto indirecto más extendido es el impuesto sobre el valor añadido (IVA), al que muchos países han recurrido por su amplia cobertura, la facilidad de recaudación y la dificultad para evadirlo. Más de 125 países tienen alguna forma de IVA y gran parte del mundo depende de él como principal pilar de su sistema de ingresos. Los países de bajos ingresos recaudan aproximadamente dos terceras partes de sus ingresos fiscales por medio de impuestos indirectos como el IVA, otra cuarta parte mediante impuestos sobre la renta y el resto a través de diversos otros tipos de impuestos. En cambio, los países de altos ingresos tan sólo recaudan una tercera parte de sus ingresos fiscales con impuestos indirectos.

RECUADRO 1: DEFINICIÓN DE LOS TÉRMINOS UTILIZADOS EN ESTE ESTUDIO: UN EJEMPLO DE SUDÁFRICA

Nomsa Ndlovu es una madre soltera sudafricana de 39 años de edad con tres hijos menores de 16 años. Vive con su madre de 70 años que le ayuda con el cuidado de los hijos. Nomsa trabaja como representante de ventas de una gran empresa farmacéutica y gana un salario anual fijo de 132.000 rands, más una comisión mensual en función de sus ventas. ¿Cómo le afecta el sistema impositivo?

Sudáfrica tiene un **sistema fiscal progresivo**, es decir, la tasa impositiva aumenta con los ingresos. A medida que aumente su salario, Nomsa pagará proporcionalmente más impuestos, como se ilustra en el Cuadro 1, en el que figuran las tasas impositivas para el período 2007-2008. El impuesto sobre la renta que paga Nomsa se denomina impuesto directo, es decir, que Nomsa debe pagarlo directamente.

CUADRO 1. TIPOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS, 2007-2008

Ingreso gravable (R)	Tasas impositivas (R)	Umbral tributarios	Deducción por ingresos no gravables (sólo particulares)
1 - 100.000	18% de cada rand		
100.001 - 180.000	20.250 + 25% de la cantidad por encima de 112.500	< 65 años: 43.000 rands	< 65 años: 7.740 rands
180.001 - 250.000	37.125 + 30% de la cantidad por encima de 180.000	≥ 65 años: 69.000 rands	≥ 65 años: 12.420 rands
250.001 - 350.000	58.125 + 35% de la cantidad por encima de 250.000		
350.001 - 450.000	93.125 + 38% de la cantidad por encima de 350.000		
450.001 y más	131.125 + 40% de la cantidad por encima de 450.000		

Fuente: National Treasury (2007) Budget Review, Pretoria, pág. 197.

El sueldo fijo de Nomsa la sitúa en el tramo fiscal comprendido entre 100.001 y 180.000 rands. Las personas de este tramo pagan 20.250 rands, más un 25 por ciento de la cantidad por encima de 112.500 rands, de modo que el impuesto sobre el salario de Nomsa se eleva a 25.125 rands. Sin embargo, Nomsa también gana una comisión cada mes. La tasa **impositiva marginal** sobre su comisión —la tasa impositiva por cada rand adicional por encima de 112.500 rands— es del 25 por ciento. Si sus comisiones son suficientemente altas para hacer que sus ingresos anuales totales superen los 180.000 rands, pasa al siguiente tramo fiscal, en el que su tasa impositiva marginal aumentará hasta el 30 por ciento.

Los impuestos directos de Nomsa se reducen porque la legislación fiscal le permite deducir determinados gastos de sus ingresos. Debido a que trabaja como representante de ventas, puede deducir una parte de sus gastos en transporte de sus ingresos antes de calcular el impuesto que debe pagar. La legislación tributaria sudafricana contempla otras **deducciones fiscales**, como las cotizaciones a su pensión y los gastos médicos. Algunos países conceden una **exención tributaria** cuando se tiene algún familiar a cargo, lo cual permitiría que Nomsa reclamara una deducción fiscal por cada uno de sus hijos⁴. Sin embargo, la legislación tributaria de Sudáfrica no lo permite. En cambio, en Sudáfrica los subsidios por hijo se pagan con cargo al gasto del presupuesto.

Nomsa cuenta asimismo con una **base no gravable**, debido a que el umbral tributario en Sudáfrica es de 43.000 rands, de modo que todos los ingresos por debajo de esta cantidad están libres de impuestos. Así pues, obtiene una deducción primaria de 7.740 rands, que equivale a los impuestos que tendría que pagar si la base no gravable fuera cero.

La madre de Nomsa tiene una pequeña tienda de abarrotes en su casa y obtiene un pequeño ingreso adicional para el hogar. Estos ingresos no se declaran (es decir, su madre no presenta ninguna declaración anual de impuestos). En terminología tributaria, estos ingresos quedan fuera de la **red fiscal o recaudación impositiva**. En la mayoría de los países en desarrollo, los ingresos obtenidos en la economía informal suelen quedar fuera de esta red. Los gobiernos, en particular en los países en desarrollo, han estado intentando incluir cada vez más ingresos dentro de la red fiscal, aumentando así la **base impositiva**.

Nomsa adquiere cada mes todo lo que necesita para su hogar. En la mayoría de estas compras paga un impuesto sobre el valor añadido (IVA) del 14 por ciento. Este es una forma de **impuesto indirecto**, es decir, que un intermediario recauda y cobra el impuesto y luego lo paga al Estado. De forma similar, es posible que Nomsa pague impuestos especiales.

El IVA que paga Nomsa se reduce debido a que algunos productos alimenticios básicos tienen una **tasa impositiva cero**, es decir, que por estos productos no se paga este impuesto. El IVA es un impuesto complejo porque se recauda el valor añadido en cada una de las fases de producción. El tipo cero tiene por consecuencia la eliminación completa del impuesto sobre un producto. Asimismo, algunos artículos **están exentos del IVA** (por ejemplo, algunos gastos en educación, los peajes y el transporte por ferrocarril). Las exenciones son similares al tipo impositivo cero, ya que no se cobra impuesto sobre los productos, pero a diferencia de dicho tipo, los proveedores de productos y servicios exentos del IVA no pueden reclamar el reembolso del impuesto pagado sobre los insumos. Así pues, por lo general la diferencia se refleja (total o parcialmente) en los precios al consumo. En la práctica, esto implica que si bien el tipo impositivo real de los productos con tipo impositivo nulo es cero, el tipo impositivo real sobre los bienes exentos se sitúa entre cero y el tipo impositivo reducido general del IVA, debido al impuesto sobre los insumos para la fabricación del producto.

Vínculos entre la dimensión de género y los impuestos

La distinción entre los sesgos fiscales implícitos y explícitos basados en el género ha resultado útil para evaluar las implicaciones que tienen las políticas fiscales para la dimensión de género.⁵ Un sesgo de género explícito tiene lugar cuando la legislación tributaria contempla disposiciones concretas que dan un trato diferente a hombres y mujeres. En los sistemas en que los ingresos de los miembros del hogar se gravan por separado, a menudo se producen sesgos explícitos cuando los subsidios, deducciones o ingresos generados por propiedades se asignan a un miembro determinado del hogar. Por ejemplo, el sistema impositivo marroquí asigna

por defecto los subsidios por hijos a los hombres, lo que reduce la carga fiscal de los hombres respecto a la de las mujeres. Las contribuyentes sólo pueden reclamar este subsidio si pueden demostrar que su esposo e hijos dependen financieramente de ellas.

En cambio, los sesgos **implícitos** de género tienen lugar cuando la legislación tributaria se refiere a las relaciones de género, las normas y el comportamiento económico. Por ejemplo, las normas de género asignan a las mujeres una parte del trabajo de cuidados no remunerado mayor que a los hombres, y las mujeres suelen dedicar una mayor

parte de sus ingresos a bienes de consumo básicos, como alimentos y vestimenta. Por consiguiente, los sistemas que gravan el consumo de bienes y servicios básicos con un impuesto pueden hacer que las mujeres soporten una carga fiscal más pesada que la de los hombres.

En los impuestos sobre la renta de las personas físicas existen diversos sesgos de género implícitos. Estos suelen estar relacionados con exenciones y deducciones basadas en el trabajo que benefician a los y las profesionales y a las personas que tienen un empleo formal, exenciones a las cuales los hombres tienen más posibilidades de acceder por ser mayoritarios en ese tipo de empleo. Las legislaciones tributarias también pueden mostrar un sesgo implícito en el trato de los activos. Por ejemplo, la legislación tributaria de la Argentina, Ghana y Sudáfrica contemplan exenciones sobre los pagos por intereses y dividendos de acciones y capital, activos que mayoritariamente están en manos de hombres.

En la Argentina, el sistema tributario establece una base no gravable más elevada para quienes trabajan por cuenta ajena (34.200 pesos) que para quienes trabajan por cuenta propia (9.000 pesos). Existe un sesgo implícito porque los hombres tienen más probabilidades de trabajar por cuenta ajena en empleos formales mientras que las mujeres trabajan con más frecuencia por cuenta propia en la economía informal. En Sudáfrica existe igualmente un sesgo implícito resultante de los mecanismos de recaudación fiscal. Las empresas deducen los impuestos automáticamente y los reembolsos se llevan a cabo una vez que las personas empleadas presentan su declaración fiscal anual. Para aquellas personas que trabajan de forma menos regular (que son en su mayoría mujeres que trabajan en empleos de temporada y a tiempo parcial), estas deducciones se basan en cálculos anualizados, lo que da lugar a deducciones de tipos impositivos marginales artificialmente más altos. Puesto que no es obligatorio presentar una declaración fiscal con derecho a reembolso a final del año, en realidad muy pocos lo hacen debido a la falta de capacidad ya sea por parte de la persona empleadora o de la persona contribuyente. De este modo, no presentar la declaración resulta en el pago excesivo de impuestos.

Sin embargo, este marco explícito/implícito es limitado, porque se basa en la idea de que el sesgo se debe a que las mujeres reciben un trato diferente al de los hombres y que un sistema sin sesgos les trataría de la misma manera. No obstante, para lograr una auténtica igualdad a menudo es necesario tratar de forma distinta a los diversos grupos de la sociedad. Un trato diferente no constituye necesariamente un sesgo. Por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) permite que se dé un trato diferente cuando este tenga por finalidad evitar la discriminación. Así pues, esta Convención implica que, además de tratar a las mujeres como ciudadanas autónomas en pie de igualdad, los sistemas impositivos deberían intentar transformar los papeles tradicionales asignados a cada sexo en la sociedad.

En muchos países, las políticas fiscales tienen en cuenta principios de equidad. Por ejemplo, la capacidad de pagar —el principio según el cual los que ganan más deben pagar una mayor parte de sus ingresos en forma de impuestos— se encuentra bien establecida en estas políticas fiscales. La perspectiva de género requiere, además de un análisis por grupos de ingreso y otras formas de estratificación social, de una minuciosa evaluación de los efectos que tienen las políticas fiscales sobre la distribución del ingreso. Las personas responsables de la formulación de las políticas deben saber hasta qué punto políticas fiscales, como el trato fiscal de los ingresos procedentes de activos de propiedad mancomunada, refuerzan o disminuyen las desigualdades entre los géneros.

Asimismo, deben examinar la forma en que las políticas y reformas fiscales afectan al trabajo remunerado y no remunerado, así como la interdependencia entre estos ámbitos de la actividad económica. Por ejemplo, cuando las políticas fiscales influyen sobre los incentivos para la oferta de mano de obra que estimulan u obstaculizan el paso al trabajo remunerado, las personas responsables de la formulación de políticas deberían tomar en consideración sus consecuencias para la economía no remunerada y para el reparto del trabajo de cuidados no remunerado entre los géneros.⁶ Cuando las políticas fiscales influyen sobre el trabajo de cuidados no remunerado (por ejemplo, mediante

la imposición del IVA a productos utilizados para estas labores), las personas responsables de la formulación de políticas deben conocer los efectos que estas pueden tener sobre el trabajo remunerado (por ejemplo, al modificar el tiempo del que disponen las mujeres para trabajar en la economía remunerada). La evaluación de las políticas fiscales relativas al trabajo tanto remunerado como no remunerado implica evaluar los costos y beneficios financieros y en términos de tiempo.

Además de las cuestiones relacionadas con las características físicas o de ingresos de los hogares, es necesario valorar con mucha atención las repercusiones de las políticas fiscales en los diferentes tipos de hogares (por ejemplo, los

hogares con dos ingresos o los hogares a los que solamente una mujer o un hombre aportan ingresos). Por ejemplo, las personas responsables de la formulación de políticas deben saber cómo afectan los sistemas de declaración individual del impuesto sobre la renta al total de impuestos que pagan los distintos tipos de hogares. Asimismo, deben tomar en consideración hasta qué punto la política fiscal reduce o refuerza las desigualdades entre los géneros dentro de los hogares. Por ejemplo, no sólo es necesario saber que el aumento del IVA sobre la ropa infantil puede reducir el ingreso disponible de las mujeres más que el de los hombres, sino que dicha medida puede acentuar las desigualdades de poder dentro del hogar.

La dimensión de género en los impuestos directos

La declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas puede hacerse a nivel individual o conjunta. En las declaraciones individuales, los contribuyentes son responsables personalmente de declarar sus impuestos en función de sus propios ingresos, independientemente de su estado civil o de la estructura de su hogar. En las declaraciones conjuntas, el impuesto a pagar se calcula sobre la base de la suma de los ingresos de ambos cónyuges.

Se considera que los sistemas que utilizan la declaración individual son más equitativos, desde una perspectiva de género, que aquellos que utilizan la declaración conjunta. Los **sistemas de declaración conjunta** evolucionaron a partir de un modelo de hogar en el que los hombres proporcionaban los ingresos de la familia y las mujeres dependían financieramente de sus esposos. Estos sistemas generalmente no estimulan la participación de las mujeres en el trabajo remunerado porque la suma de los ingresos del hogar aumenta la tasa impositiva marginal de la persona con menos ingresos. Debido a que las mujeres suelen ganar menos que los hombres en el mercado de trabajo remunerado, estas deciden a menudo retirarse de dicho mercado a causa del aumento de la tasa impositiva

marginal. Este es uno de los factores que hacen que las mujeres realicen una mayor parte del trabajo de cuidados no remunerado.

Los **sistemas de declaración individual** evitan estos problemas. Sin embargo, también plantean otros problemas, como el de la manera de asignar los ingresos procedentes de activos de propiedad mancomunada⁷ o los subsidios que recibe el hogar por actividades comunes (por ejemplo, el cuidado de los hijos). La forma de estructurar estos subsidios puede dar lugar a sesgos de género. Por ejemplo, el sistema de declaración de la Argentina presenta un sesgo de género explícito porque los ingresos procedentes de activos de propiedad mancomunada se asignan al esposo y se gravan en su nombre. Mientras que la responsabilidad fiscal corresponde a los hombres, en efecto, el sistema impositivo no está reconociendo la propiedad de las mujeres sobre estos activos. En Marruecos, como ya se ha indicado, en los hogares en los que ambos cónyuges tienen ingresos, los subsidios por hijos y personas dependientes se asignan por defecto a los miembros masculinos, incluso en aquellos hogares donde los ingresos de la mujer son superiores a los del hombre.

En numerosos países en desarrollo, la mayoría de las mujeres quedan fuera de la red del impuesto sobre la renta. Ello se debe a que la mayoría de las mujeres pobres —que se concentran sobre todo en el sector informal y entre las personas con empleos de bajo salario— obtienen ingresos muy inferiores al umbral tributario del impuesto sobre la renta de sus países. Esto da lugar a que los incentivos fiscales destinados a alcanzar objetivos sociales (como compensar algunos de los costos de la atención prestada a las personas dependientes mediante subsidios) solamente puedan ayudar a un pequeño porcentaje de las mujeres. En estos casos sería necesario considerar si las políticas de gasto con cargo al presupuesto (o una combinación de medidas fiscales y de gasto) podrían resultar más eficaces.

Un ejemplo poco habitual de sesgo de género que favorece a las mujeres se observa en la India, país en el que el umbral

tributario de las mujeres es superior al de los hombres. Sin embargo, la eficacia de este enfoque es reducida, ya que menos de un 1 por ciento de las mujeres en edad de trabajar obtiene ingresos por encima del umbral tributario⁸. Asimismo, existe muy poca evidencia que apunten a que un aumento del umbral tributario tenga efectos positivos en la vida de las mujeres. Puede dar a las mujeres a las que se aplica un ligero aumento de poder dentro del hogar en la medida en que un umbral tributario más alto constituye un incentivo para traspasar la propiedad de los activos de los hombres a las mujeres a fin de aprovecharlo. Sin embargo, para la inmensa mayoría de las mujeres puede resultar más eficaz promover programas financiados con dinero público que mejoren su acceso a un empleo seguro y bien remunerado, que establecer umbrales tributarios distintos para hombres y mujeres.

RECUADRO 2: EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y LA ESTRUCTURA DE LOS HOGARES EN MARRUECOS

A fin de determinar la incidencia o carga del impuesto sobre la renta para mujeres y hombres, en el proyecto de investigación se elaboró una situación hipotética semiuniforme para ocho países. En Marruecos, los hogares se agruparon de acuerdo con su situación en el empleo: hogares con una sola persona con ingresos, hogares en los que un hombre era el único con ingresos, hogares en los que una mujer era la única con ingresos y hogares en los que el hombre y la mujer percibían ingresos. Todos los hogares —excepto aquellos en que una sola persona recibía ingresos— incluían a un cónyuge y dos hijos. Los hogares en que ambos cónyuges percibían ingresos se dividieron a su vez en hogares en que ambos obtenían el mismo nivel de ingresos, aquellos en que el hombre ganaba más que la mujer y aquellos en que la mujer ganaba más que el hombre. En el Cuadro 2 se muestra el impuesto sobre la renta de las personas físicas que paga cada tipo de hogar en Marruecos con un ingreso 50 por ciento inferior a la mediana, con un ingreso igual a la mediana y con el doble de la mediana. En este cuadro se ilustran las amplias variaciones entre los impuestos que paga cada tipo de hogar.

El sesgo de género del sistema impositivo marroquí se deriva de la manera en que la legislación tributaria asigna a las personas dependientes. En los hogares en que ambos cónyuges perciben ingresos iguales a la mediana y al doble de la mediana, las mujeres que ganan la misma cantidad de dinero o más que sus esposos, deben pagar un tipo impositivo medio real más alto, debido a que no se les permite solicitar deducciones por un cónyuge o hijos dependientes a menos que, como ya se ha indicado, puedan demostrar que estos dependen de sus ingresos.

CUADRO 2. MARRUECOS: COMPARACIÓN ENTRE LAS TASAS PROMEDIO REALES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Categoría de contribuyente	Mitad del ingreso mediano (%)	Doble del ingreso mediano (%)	Igual al ingreso mediano (%)
Hogares con una sola persona con ingresos	2,1	13,2	23,1
Hogares en los que sólo el hombre tiene ingresos	0,6	12,4	22,7
Hogares en los que sólo la mujer tiene ingresos	0,6	12,4	22,7
Hogares con dos ingresos (el hombre y la mujer ganan aproximadamente la misma cantidad) H*	0,0	0,6	12,4
Hogares con dos ingresos (el hombre y la mujer ganan aproximadamente la misma cantidad) M**	0,0	2,1	13,2
Hogares con dos ingresos (el hombre gana más que la mujer) H*	0,0	4,4	16,4
Hogares con dos ingresos (el hombre gana más que la mujer) M**	0,0	0,0	8,2
Hogares con dos ingresos (la mujer gana más que el hombre) H*	0,0	0,0	7,1
Hogares con dos ingresos (la mujer gana más que el hombre) M**	0,0	5,6	17,1

Fuente: El Bouazzaoui et.al. (Capítulo 7) en Grown y Valodia (eds.) (2010) Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries, Londres: Routledge.

*Tasas impositivas reales para los hombres.

**Tasas impositivas reales para las mujeres.

La dimensión de género en los impuestos indirectos

Los impuestos indirectos se consideran menos progresivos que los directos porque los hogares de bajos ingresos gastan una mayor parte de sus ingresos para satisfacer sus necesidades básicas que los hogares de altos ingresos. No obstante, los impuestos indirectos se han convertido en una fuente de ingresos cada vez más importante para los países en desarrollo. Por ello, debido a que las mujeres tienden a tener una mayor representación en los hogares de bajos ingresos, resulta especialmente importante examinar la incidencia del IVA, los impuestos especiales y

los impuestos sobre los combustibles desde una perspectiva de género.

Como consecuencia de las normas de género que asignan a las mujeres la responsabilidad de ocuparse de las personas dependientes, las mujeres suelen gastar una mayor parte de sus ingresos en bienes básicos de consumo, como alimentos y vestimenta. Por esa razón, los impuestos sobre el consumo, como el IVA, imponen una carga más pesada a las mujeres. Sin embargo, esta

RECUADRO 3: ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Los análisis de la incidencia de los impuestos a menudo se basan en encuestas de ingresos y gastos, que proporcionan la información necesaria para calcular la cantidad de impuestos que se ha pagado. Por lo general, estos análisis muestran los impuestos que pagan los diferentes grupos de ingreso o gasto (por ejemplo, los hogares de altos ingresos en relación con los hogares de bajos ingresos, o los hogares con altos gastos y los hogares con bajos gastos). Un análisis de la incidencia de los impuestos basado en la perspectiva de género requiere datos sobre los ingresos o gastos de cada persona a fin de calcular la incidencia de dichos impuestos sobre los distintos miembros del hogar. Sin embargo, estos datos normalmente se recogen a nivel de hogar, de modo que no es fácil conseguir información a nivel personal. Una manera de sortear este problema consiste en identificar los hogares **encabezados por una mujer o un hombre**. Sin embargo, en la mayoría de los países, el 'jefe o jefa de hogar' es un concepto impreciso que revela muy poco acerca de las realidades de las relaciones de poder o toma de decisiones entre mujeres y hombres. Más aún, los organismos de estadísticas definen al jefe o jefa de familia de distintas formas de cada país, lo cuál limita el alcance de un análisis multinacional.⁹

Sin embargo, el proyecto de investigación de género e impuestos desarrolló dos alternativas que pueden ser de gran utilidad para analizar la incidencia desde la perspectiva de género. En primer lugar, los hogares pueden clasificarse por su **composición de género**, de este modo, los hogares se clasifican en hogares con un mayor número de mujeres adultas, hogares con un mayor número de hombres adultos y hogares con el mismo número de hombres y mujeres adultos. Esta clasificación sirve como sustituto a las normas de género que subyacen bajo las pautas de gasto que pueden observarse.

En segundo lugar, los hogares pueden clasificarse de acuerdo con **la situación en el empleo de los adultos**, que se basa en la idea de que los ingresos procedentes del empleo aumentan el poder de negociación de cada persona. Esta clasificación supone que el empleo (y los ingresos que genera) permiten a las mujeres ejercer un mayor control sobre el gasto del hogar, lo cual conlleva una distinción entre los hogares en que sólo la mujer tiene ingresos (sin hombres empleados), los hogares en que sólo el hombre tiene ingresos (sin mujeres empleadas), los hogares en que ambos cónyuges tienen ingresos y los hogares sin adultos empleados.

A su vez, los tipos de hogares pueden dividirse en hogares con hijos y sin hijos.

carga puede reducirse mediante un diseño y aplicación cuidadosos del IVA, como el tipo impositivo nulo.

Mediante la definición de hogar basada en el empleo que se describe en el Recuadro 3, los estudios de los ocho países muestran que la incidencia total de los impuestos indirectos impone una mayor carga a los hogares en que sólo el hombre tiene ingresos o los hogares en que ambos cónyuges perciben ingresos en la Argentina, Marruecos y Uganda, mientras que esa carga corresponde al quintil medio de los hogares con dos ingresos en el caso de Sudáfrica (véase el Cuadro 3).

En la mayoría de los países, la incidencia de los impuestos especiales recae en el quintil medio de los hogares en

que sólo el hombre tiene ingresos o los hogares con dos ingresos.

El patrón de la incidencia del IVA por tipo de hogar y quintil no es uniforme. Recae en los hogares más ricos en los que sólo el hombre tiene ingresos y en los hogares con dos ingresos en Marruecos y Uganda, en el quintil medio de los hogares con dos ingresos en Sudáfrica, y en los hogares más pobres en que sólo el hombre tiene ingresos y los hogares con dos ingresos en la Argentina. De este modo podemos concluir que estos resultados son positivos en la mayoría de los países, pues indican que los impuestos indirectos son progresivos y pueden ayudar a promover la igualdad de género.

CUADRO 3. INCIDENCIA DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS POR TIPO DE HOGAR

Por jefatura de familia (comparación entre los hogares encabezados por un hombre y los encabezados por una mujer)

La incidencia impone una mayor carga en:	Total de impuestos indirectos	IVA	Impuestos especiales	Impuestos sobre los combustibles
Hogares encabezados por hombres	Argentina, Ghana, Marruecos, México, Reino Unido, Sudáfrica, Uganda	Argentina, Ghana, México, Reino Unido, Sudáfrica, Uganda	Argentina, Ghana, India, Marruecos, México, Reino Unido*, Sudáfrica, Uganda	Argentina, Ghana, India, Marruecos, Reino Unido, Sudáfrica, Uganda
Hogares encabezados por mujeres	India	India, Marruecos	Reino Unido*	México

Por situación en el empleo (comparación entre hogares en que sólo el hombre tiene ingresos, hogares en que sólo la mujer tiene ingresos, hogares con dos ingresos y hogares sin personas empleadas)

Hogares en los que sólo el hombre tiene ingresos	Argentina [†] , Ghana, México, Sudáfrica, Uganda	Argentina [†] , Ghana, México, Sudáfrica, Uganda	Argentina, Ghana, Marruecos [†] , México, Sudáfrica, Uganda	Ghana [†] , Marruecos [†] , Uganda
Hogares en los que sólo la mujer tiene ingresos				México
Hogares en que ambos cónyuges tienen ingresos	Argentina [†] , Marruecos	Argentina [†] , Marruecos, México, Reino Unido	Marruecos [†]	Argentina, Ghana [†] , Marruecos [†] , Reino Unido, Sudáfrica
Hogares sin personas empleadas	Reino Unido		Reino Unido	

Por composición de género (comparación entre hogares con mayoría de mujeres, hogares con mayoría de hombres y hogares con el mismo número de hombres y mujeres)

Hogares con mayoría de hombres	Argentina, Ghana, India, Marruecos, México, Reino Unido, Sudáfrica, Uganda	Argentina, Ghana, India, México [‡] , Sudáfrica, Uganda	Argentina, Ghana, India, Marruecos, México, Reino Unido, Sudáfrica, Uganda	Argentina, Ghana [‡] , India, Reino Unido, Uganda
Hogares con mayoría de mujeres				México
Hogares con el mismo número de hombres y mujeres		México [‡] , Reino Unido		Ghana [‡] , Sudáfrica

Notas:
 *La diferencia entre la incidencia en los hogares encabezados por mujeres y los encabezados por hombres no es estadísticamente significativa.
 † La diferencia entre la incidencia en los hogares en que sólo el hombre tiene ingresos y los hogares con dos ingresos no es estadísticamente significativa.
 ‡ La diferencia entre la incidencia en los hogares con una mayoría de hombres y con el mismo número de hombres y mujeres no es estadísticamente significativa.
 En Marruecos, la incidencia del IVA y los impuestos sobre los carburantes es proporcional.

La India constituye un caso único en el que, sobre la base de la jefatura de hogar, los hogares encabezados por mujeres soportan la mayor incidencia del total de los impuestos indirectos. En función de quién es el jefe o jefa de familia, los hogares encabezados por mujeres de la India y Marruecos soportan una mayor incidencia del IVA que los encabezados por hombres.

Teniendo en cuenta que los hogares de tipo femenino¹⁰ se sitúan generalmente en los tramos de ingresos más bajos y que muchos países utilizan una tasa impositiva cero y exenciones del IVA para proteger a los hogares de menores ingresos, los hogares de tipo masculino generalmente soportan una mayor incidencia de los impuestos indirectos. Asimismo, la incidencia de los impuestos es mayor en los hogares de tipo masculino, debido a que estos generalmente consumen más bienes sometidos a impuestos especiales y sobre los carburantes que los hogares de tipo femenino.

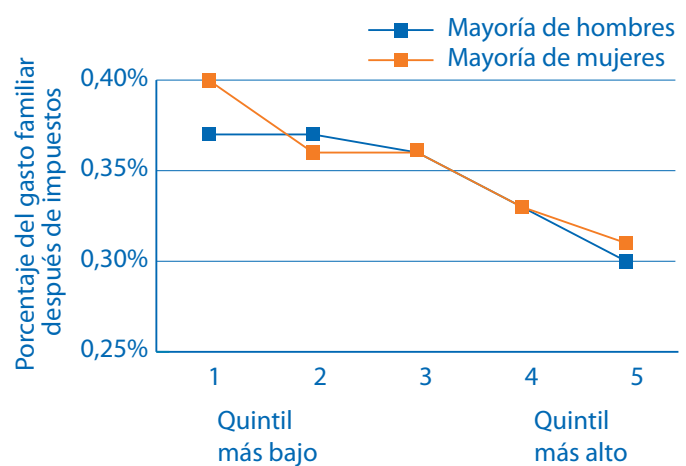
Esta situación se refleja en el Cuadro 3. De hecho, en las simulaciones en las que se eliminaron las exenciones y la tasa impositiva cero sobre los bienes de consumo básicos se observó que la incidencia aumentaría considerablemente para los hogares de tipo femenino. En los países que no hacen un amplio uso de la tasa cero (por ejemplo, el IVA sobre los alimentos en la India), la incidencia del IVA sobre los hogares de tipo femenino que cuentan con bajos ingresos puede ser superior a la incidencia sobre los hogares de tipo masculino, ya que los primeros tienen más probabilidades de gastar una gran parte de sus ingresos en bienes básicos gravados actualmente con el IVA. Así pues, estos resultados muestran que algunas medidas clave de estas políticas — en concreto, las exenciones y la tasa cero para los bienes básicos de consumo — reducen el carácter regresivo de los sistemas de impuestos indirectos.

Cabe mencionar que estos resultados se basan en un análisis de incidencia basado a su vez en el gasto de los hogares. Un análisis basado en los ingresos de los hogares podría arrojar resultados diferentes. Por ejemplo en México, país que dispone de datos sobre los ingresos, el análisis de incidencia indica que los impuestos indirectos tienen una mayor incidencia en los hogares en que las mujeres tienen un mayor ingreso que los hombres que en los hogares en que estos últimos ganan más. La menor incidencia se registró en los hogares en que mujeres y hombres tienen ingresos similares. Una explicación de estos resultados sería que en los hogares en que las

mujeres ganan la mayor parte de los ingresos, tienen más poder para decidir el gasto del hogar. Por ello, a diferencia de otro tipo de hogares, estos gastan una mayor parte de sus ingresos en bienes y servicios gravados con impuestos. De hecho, el análisis de la composición del gasto en consumo indica que los hogares en que sólo la mujer tiene ingresos¹¹ dedican una mayor parte de sus ingresos a cosas como el cuidado personal, las prendas de vestir para adultos, el mobiliario y equipos para el hogar y las comunicaciones, sobre todo a medida que aumenta su ingreso, en comparación con el gasto en consumo de los hogares en que sólo el hombre o ambos cónyuges tienen ingresos.

El análisis de la incidencia de los impuestos puede ir más allá del tipo de impuestos y estudiar quién soporta la incidencia de determinados productos básicos concretos. En todos los países estudiados en el proyecto se observó que los hogares de bajos ingresos formados mayoritariamente por mujeres pagaban una parte desproporcionada de los impuestos indirectos. En el Gráfico 1 se muestra que este es el caso de la India, país en el que no se hace un amplio uso del tipo impositivo nulo para los bienes básicos de consumo. En la India, los hogares de tipo femenino del quintil más bajo, medio y más alto de ingresos soportan una mayor incidencia de impuestos sobre los alimentos que los hogares de tipo masculino. Las diferencias más pronunciadas se observan en el quintil más bajo de ingresos.

GRÁFICO 1: INCIDENCIAS DE LOS IMPUESTOS SOBRE LOS ALIMENTOS POR TIPO DE HOGAR ENTRE LOS DISTINTOS QUINTILES EN LA INDIA



Chakraborty et al (Chapter 4) en Grown and Valodia (eds.) (2010) *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, London: Routledge.

Es posible mejorar las consecuencias que tienen los impuestos directos para la igualdad de género. Diversas medidas selectivas pueden ayudar a evitar que las mujeres pobres soporten una carga desproporcionada en concepto de IVA. Por ejemplo, según los resultados de las simulaciones de los datos correspondientes a Marruecos, la reducción del IVA sobre el té, el café y los aceites comestibles reduciría la incidencia de los impuestos sobre los hogares más pobres en que sólo el hombre o la mujer tienen ingresos, así como sobre los hogares sin adultos empleados. En Ghana, en las simulaciones en las que se redujo la incidencia de los impuestos sobre los bienes destinados a los niños, los hogares más pobres en que sólo la mujer tiene ingresos y los hogares con mayoría de mujeres obtuvieron más beneficios que los hogares similares de tipo masculino. En Uganda, las simulaciones que redujeron a cero la tasa impositiva de la sal y la parafina produjeron un beneficio mucho mayor para los hogares más pobres encabezados por mujeres.¹²

Puesto que las reformas para reducir a cero la tasa impositiva sobre determinados productos básicos implican pérdidas de ingresos, es importante estudiar diferentes combinaciones de medidas de compensación. Una

Conclusión

Las personas responsables del análisis y formulación de políticas cuentan con cierto margen para formular políticas fiscales destinadas a incrementar los ingresos públicos y, al mismo tiempo, reducir y superar las desigualdades entre los géneros. El aumento de los ingresos públicos reviste una importancia crucial para la igualdad de género, ya que permite que los gobiernos gasten más en programas sociales que incrementen las oportunidades económicas de las mujeres y contribuyan a reducir la carga de trabajo de cuidado no remunerado que soportan estas. Estos podrían ser, por ejemplo, programas escolares de alimentación, servicios de salud

simulación en la que se aumentaron los impuestos sobre los artículos de lujo, como las bebidas alcohólicas, el tabaco, el carburante para transporte privado y los bienes recreativos, puso de manifiesto que, en la mayoría de los casos, estas reformas no reducirían ni aumentarían los ingresos fiscales.¹³

Además, un aumento de los impuestos sobre los bienes de lujo haría que la incidencia de los impuestos fuera más progresiva. No obstante, las personas responsables de la formulación de políticas deben actuar con cautela al aumentar los impuestos sobre las bebidas alcohólicas y el tabaco, consumidos mayoritariamente por hombres (incluso en los hogares pobres), ya que dicho aumento podría provocar efectos negativos no deseados, como aumentar la incidencia de los impuestos sobre la población pobre. Una consecuencia más sutil puede ser que los hombres reduzcan sus aportaciones al presupuesto del hogar para no tener que disminuir su consumo de estos productos a pesar del aumento de precio.

y guardería, programas de mejora del transporte público o para dar acceso al agua y la energía.

Esta nota temática sugiere que los métodos que los gobiernos utilizan para recaudar impuestos podrían tener un mayor componente de igualdad de género. Las personas encargadas del análisis de políticas pueden estudiar la legislación y los instrumentos fiscales de su país para encontrar sesgos de género explícitos e implícitos. Es posible que en algunos países sea necesario adoptar medidas legislativas para eliminar los sesgos explícitos. Las personas responsables de la formulación de políticas pueden revisar y modificar la estructura de

las exenciones y deducciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas para que estas no intensifiquen las desigualdades ya existentes entre los géneros. Los impuestos indirectos pueden asumir una mayor dimensión de género mediante la inclusión de exenciones y tasas impositivas cero para los bienes

básicos de consumo. Las reformas del IVA que reducen el precio de los bienes o servicios básicos que consumen mayoritariamente las mujeres también podrán mejorar la dimensión de género de las políticas fiscales y posiblemente transformar las desigualdades que existen entre los géneros.

Selección de recursos en Internet

PNUD: www.undp.org/poverty/focus_gender_and_poverty.shtml

American University: www.american.edu/cas/economics/programs/gender.cfm

Universidad de KwaZulu-Natal: <http://sds.ukzn.ac.za/default.php?7,12,85,4,0>

UNIFEM: www.gender-budgets.org

Lecturas recomendadas

Bahl R. W. y Bird, R. M. (2008). 'Tax Policy in Developing Countries: Looking Back - and Forward', *National Tax Journal* LXI (2), junio, págs. 279 a 301.

Barnett, K. y Grown, C. (2004). *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*, Londres: Secretaría del Commonwealth.

Bird, R. y Gendron, P. (2007). *The VAT in Developing and Transitional Countries*, Nueva York: Cambridge University Press.

Elson, D. (2006). *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, Nueva York: UNIFEM.

Grown, C. e I. Valodia (eds.) (2010). *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, Londres: Routledge.

Himmelweit, S. (2002). "Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy", *Feminist Economics* 8(1): págs. 49 a 70.

Stotsky, J. (1997). "Gender bias in tax systems". *Tax Notes International*. 9 de junio de 1997, págs. 1.913 a 1.923.

NOTAS FINALES

- ¹ Véase www.undp.org/poverty/focus_gender_and_poverty.shtml.
- ² Los resultados detallados de este proyecto se pueden consultar en Grown y Valodia (eds.) (2010) *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, Londres: Routledge. Véase www.routledge.com/books/Taxation-and-Gender-Equity-isbn9780415492621. El proyecto fue dirigido por Caren Grown de la American University (EE.UU.) e Imraan Valodia de la Universidad de KwaZulu-Natal (Sudáfrica), en colaboración con instituciones asociadas de cada uno de los ocho países. Estos países fueron seleccionados a fin de incluir diferentes regiones y una serie de economías en desarrollo, emergentes y desarrolladas. Los autores del presente estudio desean agradecer sus valiosos comentarios y sugerencias a Carmen de la Cruz, Responsable del Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe, a Koh Miyaoi, Responsable del Área de Género del Centro Regional del PNUD para Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes y a Anuradha Seth, Asesora senior del PNUD sobre políticas económicas y reducción de la pobreza.
- ³ Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo: Documento final de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, celebrada en Doha (Qatar) del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008. (A/CONF.21 2/L.1/Rev.1). Disponible en: <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/630/58/pdf/N0863058.pdf?OpenElement>.
- ⁴ Algunos países permiten igualmente una deducción por un cónyuge dependiente financieramente.
- ⁵ Este enfoque se propone en Stotsky, J. (1997) "Gender bias in tax systems", *Tax Notes International*, 9 de junio de 1997, págs. 1913 a 23.
- ⁶ Para más información sobre la dimensión de género del trabajo de cuidado no remunerado, véase el Informe sobre políticas del PNUD "Trabajo de cuidado no remunerado". Igualdad de género y reducción de la pobreza, número 1, octubre de 2009. Disponible en: http://content.undp.org/go/cms-service/stream/asset/?asset_id=2560955.
- ⁷ En algunos países, los títulos o escrituras de propiedad de bienes mancomunados, no siempre indican el nombre de la esposa.
- ⁸ Chakraborty et al, (2010) en *Taxation and Gender Equity: A Comparative Analysis of Direct and Indirect Taxes in Developing and Developed Countries*, op. cit.
- ⁹ Véase Budlender, D. (2003), "The Debate about Household Headship", *Social Dynamics* Vol. 29, número 2, págs. 48 a 72, donde se ofrece una exposición de los problemas derivados del concepto de cabeza de familia.
- ¹⁰ La expresión "de tipo femenino" indica una categoría de carácter general que se utiliza cuando los resultados coinciden entre los hogares encabezados por mujeres, los hogares en que sólo la mujer tiene ingresos y los hogares con una mayoría de mujeres. Otro tanto sucede con la expresión "hogar de tipo masculino".
- ¹¹ En el contexto del estudio sobre México, la expresión "hogares en que sólo la mujer tiene ingresos" se refiere a los hogares en que las mujeres ganan un 60% o más de los ingresos totales del hogar; lo mismo ocurre por analogía con la expresión "hogares en que sólo el hombre tiene ingresos".
- ¹² Véase la información completa sobre las simulaciones de datos en Grown, C. e I. Valodia (eds.) (2010) op. cit.
- ¹³ Ibid.



Si desea realizar consultas o recibir información adicional, puede contactar a Anna Fälth del equipo de género del PNUD en anna.falth@undp.org o Claudia Vinay, Grupo de reducción de la pobreza del PNUD en claudia.vinay@undp.org.



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
304 East 45th Street
Nueva York, NY 10017

www.undp.org/spanish/temas/mujer.shtml o www.undp.org/spanish/temas/pobreza.shtml

Las opiniones expresadas en esta Nota Temática no representan necesariamente las de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, o de sus Estados miembros.

Editor de la versión en inglés: Jeffrey Stern, Suazion, Inc.
Diseño: Kimberly Koserowski, First Kiss Creative LLC
Traducción: Comunicación Multilingüe, S.L.
Impresión: A.K. Office Supplies