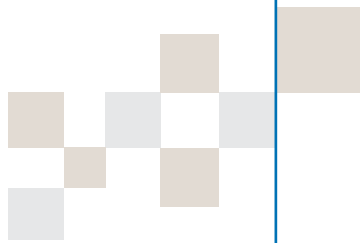


# Política fiscal y género: el caso de Uruguay

Alma Espino

- La desigualdad en la distribución del ingreso es una característica histórica y estructural de las sociedades de América Latina y el Caribe.
- La política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo. Está asociada a la menor o mayor desigualdad en la distribución personal del ingreso y por hogares, entre territorios, generaciones y hombres y mujeres.
- Pese a los avances registrados en Uruguay en la participación laboral de las mujeres, aún se observan amplias brechas, indicios de la existencia de desventajas que les impiden mayor autonomía y empoderamiento económico.
- El análisis de la política fiscal desde una perspectiva de igualdad de género se plantea una primera interrogante: ¿quién y cómo se financia el gasto y la inversión pública? Cuya respuesta es muy importante, por las implicaciones sobre la desigualdad social y de género, directa o indirectamente.
- La política fiscal no es neutral frente a las desigualdades de género: puede perpetuar desigualdades que afectan a las mujeres y, también, tener sesgos negativos en contra de los hombres, con las consecuencias que de ello se derivan.
- El tipo de impactos de una determinada política fiscal no siempre resulta obvio. Por ello es necesario estudiar los *sesgos*, *explícitos* e *implícitos* de los sistemas fiscales, que pueden estar reforzando los roles tradicionales de las mujeres en la sociedad.
- La reforma tributaria en Uruguay tuvo como objetivos prioritarios promover una mayor equidad, horizontal y vertical, relacionando la carga tributaria con la capacidad contributiva de los distintos sectores sociales y económicos.
- Dada la preminencia de los impuestos indirectos en la recaudación en el país, identificar sesgos de género plantea dificultades analíticas.
- Analizar la situación de la igualdad de género de la política tributaria en Uruguay requiere mayor disponibilidad de información; trabajos de investigación; participación de la sociedad civil; cuestionar la idea dominante de la neutralidad de género de las políticas macroeconómicas; y la inclusión de la dimensión de género en los trabajos académicos sobre la equidad.



## Contenido

<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>Las desigualdades de género</b> .....	<b>3</b>
¿Mujeres invisibles? ¿Por qué? .....	3
<b>Género, trabajo y pobreza</b> .....	<b>4</b>
La tasa de actividad, empleo y desempleo .....	4
Los ingresos laborales .....	5
Tiempo de trabajo remunerado y no remunerado .....	6
<b>Género y pobreza</b> .....	<b>6</b>
<b>La política fiscal: objetivos</b> .....	<b>11</b>
Objetivos .....	11
La tributación .....	11
El gasto público .....	11
<b>¿Cuándo se considera progresivo un sistema tributario?.....</b>	<b>11</b>
Equidad horizontal y vertical .....	12
Evasión y elusión fiscal .....	12
<b>¿Por qué la política fiscal es importante para lograr la igualdad de género? .....</b>	<b>13</b>
Los sesgos .....	13
<b>¿Cuándo la política fiscal se convierte en una fuente de discriminación? .....</b>	<b>14</b>
El criterio de eficiencia y la desigualdad de género .....	14
<b>El sistema tributario en Uruguay.....</b>	<b>15</b>
Introducción .....	15
El contexto sociopolítico de la reforma y sus objetivos .....	16
<b>Antecedentes: estudios de política fiscal y género .....</b>	<b>18</b>
<b>Política fiscal y género en Uruguay</b> .....	<b>19</b>
<b>Información y organismos responsables para identificar los sesgos de género en la tributación.....</b>	<b>21</b>
<b>Reflexiones finales. Hacia una política fiscal con enfoque de género.....</b>	<b>22</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>23</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>25</b>





## Introducción

La distribución del ingreso es una característica histórica y estructural de las sociedades de América Latina y el Caribe, sostenida y reproducida, aún en los ciclos de crecimiento económico. Si bien a partir de 2003 la desigualdad ha tendido a reducirse en el contexto de políticas públicas orientadas a la redistribución del ingreso y la inclusión social, los niveles de desigualdad continúan siendo elevados. Esto repercute en mayores dificultades para disminuir la pobreza y favorecer la movilidad social al tiempo que se tienen impactos negativos para los procesos de integración social, ya que generan experiencias de vida y expectativas sociales divergentes. La desigualdad afecta el desarrollo económico de los países no solo en su componente social, sino que opera como un freno para la dimensión económica (Cepal, 2016).

La política fiscal es un instrumento crucial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible y justo. Está asociada a la menor o mayor desigualdad en cada sociedad en la distribución personal del ingreso y por hogares, entre territorios, entre generaciones y también, hombres y mujeres. Por tanto, es importante prestar atención a las articulaciones que se establecen entre el funcionamiento del sistema económico y el sistema de relaciones de género y a los impactos que las políticas macroeconómicas y entre ellas la fiscal, puede tener sobre estas relaciones.

Reflexionar acerca de la política fiscal desde una perspectiva de género supone preguntarse si mediante los impuestos o el gasto público se afectan las desigualdades entre hombres y mujeres sobre todo en términos de acceso a los ingresos, los recursos económicos y financieros y los servicios públicos, positiva o negativamente. Dichas desigualdades, además de otras dimensiones asociadas a derechos y oportunidades, se relacionan con el acceso a los ingresos laborales y los recursos económicos y financieros. La desigualdad en términos económicos constituye la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo (Cepal, 2016).

## Las desigualdades de género

### ¿Mujeres invisibles? ¿Por qué?

El concepto de “trabajo” asociado a “las actividades remuneradas en el mercado” ha mantenido fuera de las fronteras de la economía el trabajo realizado en los hogares por las mujeres. Para la economía feminista en cambio, el concepto de trabajo incluye actividades y procesos en los que se producen bienes y servicios, incluidos los cuidados de las personas ya sean o no remunerados. En la medida que el centro del análisis económico es el mercado y la acumulación de beneficios, las actividades ligadas a la reproducción biológica y social que no pasan por el mercado quedan al margen de los diagnósticos y de las propuestas de solución a los problemas económicos que experimentan las sociedades. Se descuida de este modo que la finalidad última de la economía es generar bienestar, sostener y reproducir la vida humana en condiciones en las que los individuos sean capaces de elegir la vida que desean vivir.

Por tanto, puede decirse que la economía como ciencia ha excluido del análisis una parte fundamental de las actividades económicas: aquellas que se desarrollan sin remuneración, pero que son esenciales para el sostenimiento del sistema en su conjunto, desempeñadas de una manera preponderante por las mujeres. Las economistas feministas han señalado que esta exclusión dio lugar a la “ceguera de género” de las políticas económicas; “ceguera” que también alcanzó el análisis y la construcción de las políticas fiscales (sistemas tributarios y gasto público).

Las políticas fiscales como en general buena parte de las políticas públicas suelen basarse en la idea que existe en cada hogar un hombre proveedor que interactúa económicamente con el mercado y el estado. Sin embargo, en todo el mundo cada día más, las mujeres se incorporan a la fuerza de trabajo, mejoran sus niveles de calificación y acceden a puestos de trabajo mejor remunerados. Ello no obsta para que todavía se constaten considerables brechas de género en las tasas de empleo y desempleo, en can-



tividad de horas trabajadas y en el acceso a los ingresos y recursos económicos y financieros, entre otros. Factores vinculados a la discriminación laboral como la segregación ocupacional, mantienen a las mujeres concentradas en las ocupaciones con menores remuneraciones relativas. Estas brechas representan desventajas para ellas y determinan situaciones de mayor vulnerabilidad, tanto por los menores ingresos percibidos como incluso por la falta de ingresos propios. A estas situaciones se suman el aumento de los hogares mono parentales a cargo de mujeres, la maternidad temprana, con frecuencia sin presencia de la pareja ni apoyo de las respectivas familias.

(...) las mujeres menos escolarizadas siguen iniciando la vida en pareja y la maternidad de manera temprana, mientras que las mujeres con educación universitaria han retrasado el momento en el que forman uniones y comienzan a tener hijos (ONU Mujeres, 2017).

En el apartado siguiente se muestran indicadores que dan cuenta de las brechas de género en Uruguay con relación al empleo y los ingresos personales y de los hogares.

## Género, trabajo y pobreza

Pese a los avances verificados en diversas áreas, la igualdad de género aún está lejos de ser realidad en Uruguay. Las mujeres uruguayas mantienen brechas importantes respecto a los hombres en el plano

económico y político, y la violencia de género y doméstica afectan a un alto número anualmente. Pese a haber mejorado considerablemente sus niveles educativos, su participación laboral y reducido sus diferenciales de ingreso respecto a los hombres, aún se mantiene la concentración desproporcionada de mujeres en puestos de trabajo precarios y de menores ingresos relativos. Esta situación impide avances sustantivos en la autonomía económica y el empoderamiento de las mujeres. En este sentido, las políticas públicas y entre ellas las fiscales pueden tener un papel positivo evitando sesgos de género que no contribuyan a la igualdad de género.

## La tasa de actividad, empleo y desempleo

En Uruguay la principal fuente de ingresos para las personas y los hogares proviene del mercado laboral. La evolución de la tasa de actividad económica a través de los años 2000 puede analizarse para las localidades mayores a 5.000 habitantes. Puede constatar que en veinte años la tasa de actividad femenina aumentó 8,8 puntos porcentuales, mientras que la masculina permaneció incambiada e incluso disminuyó (cuadro 1) y aunque algo menos, también aumentó la tasa de empleo femenina (cuadro 2).

Esta evolución se relaciona con el crecimiento de la economía y la creación de puestos de trabajo, fundamentalmente en el sector de los servicios en ocupaciones tradicionalmente consideradas femeninas,

**Cuadro 1. Evolución de la tasa de actividad por sexo (en %).**

**País urbano (loc. mayores de 5.000 hab.). (Activos/Población en edad de trabajar)**

Año	Total	Hombres	Mujeres
1995	59,0	73,8	46,6
2000	59,6	71,9	49,1
2005	58,5	69,3	49,5
2010	63,2	72,7	55,1
2011	64,5	74,4	55,6
2012	63,7	72,7	55,9
2013	63,8	73,4	55,3
2014	64,7	74,3	55,9
2015	63,8	73,0	55,4

Fuente: Ciedur. Mapa de Género.



y con las mejoras educativas experimentadas por las mujeres así como con cambios culturales.

Si bien en los últimos diez años el desempleo promedio ha tendido a disminuir y también lo ha hecho la brecha entre el desempleo femenino y masculino, este sigue siendo un problema que afecta proporcionalmente en mayor medida a las mujeres (cuadro 3).

## Los ingresos laborales

Tanto en Montevideo como en las localidades de 5.000 habitantes o más, las diferencias más amplias entre los ingresos laborales de hombres y mujeres se encuentran en los ingresos de los y las trabajadores/as no dependientes, en donde la brecha alcanza casi 17%.

Por otra parte, en las localidades menores de 5.000 habitantes, los hombres no asalariados ganan 12% más que sus pares mujeres. Entre los asalariados privados las diferencias más grandes se encuentran en las localidades menores de 5.000 habitantes del interior del país, donde la diferencia es de 14,9 puntos porcentuales; en las localidades de 5.000 habitantes o más es de 14,5 puntos, y en Montevideo de 11,1.

Por último, las asalariadas públicas ganan 12,6% más que sus pares hombres en las localidades más pequeñas y zonas rurales del interior, y 11,4% más en las localidades de 5.000 habitantes o más. En Montevideo, en el sector público los salarios casi alcanzan la paridad: la brecha es de 1,2% en favor de los hombres (cuadro 4).

**Cuadro 2. Evolución de la tasa de empleo por sexo (en %).**  
País urbano (loc. mayores de 5.000 hab.). (Ocupados/PET)

Año	Tasa de empleo		
	Total	Hombres	Mujeres
1995	53,0	67,9	40,4
2000	51,5	64,1	40,8
2005	51,4	62,7	41,9
2010	58,7	68,7	50,1
2011	60,7	71,0	51,3
2012	59,6	69,1	51,5
2013	59,5	69,4	50,8
2014	60,4	70,5	51,3
2015	59,0	68,4	50,5

Fuente: Ciedur. Mapa de Género.

**Cuadro 3. Evolución de la tasa de desempleo por sexo (en %).**  
País urbano (loc. mayores de 5.000 hab.). (Desocupados/PEA)

Año	Tasa de desempleo		
	Total	Hombres	Mujeres
1995	10,3	8,0	13,3
2000	13,6	10,9	17,0
2005	12,2	9,5	15,3
2010	7,1	5,4	9,1
2011	6,0	4,5	7,7
2012	6,4	5,0	8,0
2013	6,7	5,4	8,3
2014	6,6	5,1	8,3
2015	7,5	6,4	8,9

Fuente: Ciedur. Mapa de Género.

**Cuadro 4. Brecha del promedio de remuneración por hora entre hombres y mujeres ocupados/as, según área geográfica (%). Total del país, 2015**

Tipo de ocupación	Montevideo	Localidad del interior >5.000 habitantes	Localidad del interior <5.000 habitantes
Asalariado/a privado/a	11,1	14,5	14,9
Asalariado/a público/a	1,2	-11,4	-12,6
No asalariado/a	16,8	16,7	12,3
<b>Total</b>	<b>9,9</b>	<b>8,1</b>	<b>7,9</b>

Fuente: Ciedur. Mapa de género 2017.

La brecha de ingresos mensuales entre hombres y mujeres ha tendido a reducirse en los últimos años, pese a lo cual, aún se ubica en 16 puntos porcentuales para los trabajadores no dependientes y 12 puntos porcentuales para los asalariados privados. Los salarios públicos en general, verifican una brecha favorable a las mujeres, por los mecanismos de acceso a los puestos de trabajo y la regulación de las categorías salariales.

La brecha es elevada en los niveles educativos más altos (universidad o similar), lo que indica una fuerte persistencia del llamado “techo de cristal”.

### Tiempo de trabajo remunerado y no remunerado

El cociente entre el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado en los hogares entre hombres y mujeres es un indicador que nos da idea respecto a la división sexual del trabajo. Para el total de la población en el año 2013, mientras los hombres destinan 72% de su tiempo al trabajo remunerado y 28% al trabajo no remunerado, las mujeres dedican 44% al primero y 56% al trabajo no remunerado (gráfico 1).

Entre las personas que han ingresado al mercado laboral y se encuentran ocupadas, hombres y mujeres dedican una proporción mayor al trabajo remunerado. Sin embargo, mientras los hombres le destinan el 75% de su tiempo, las mujeres ocupadas le destinan casi 52% al trabajo remunerado y 47% al no remunerado (gráfico 2).

Por carga global de trabajo se entiende la suma del trabajo remunerado y no remunerado. El indicador de carga global de trabajo mide el promedio de horas semanales destinadas al trabajo remunerado y no remunerado según sexo. Las mujeres trabajan en total 5,6 horas más a la semana que los hombres, pero 7 horas menos en trabajo remunerado y 18 horas más en trabajo no remunerado (cuadro 5).

Aun cuando las mujeres ocupan cargos de alta responsabilidad (directivas de empresas o en la administración pública, legisladoras y ministras) y realizan una extensa jornada laboral, los datos indican que ellas asignan una importante magnitud en tiempo al trabajo no remunerado.

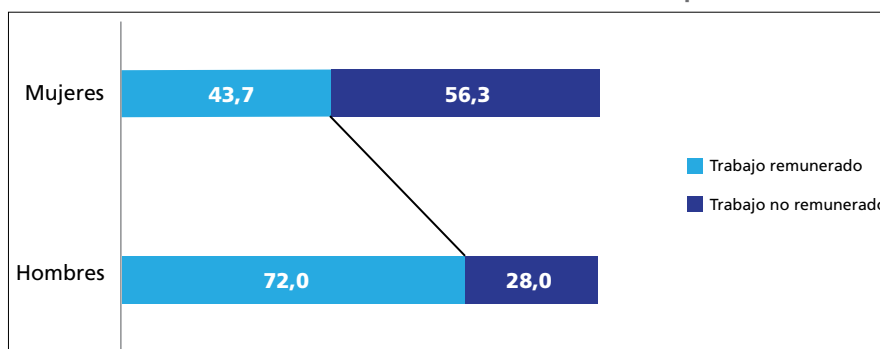
Pese a los avances registrados en la participación laboral de las mujeres, todavía se observan brechas considerables que señalan la existencia de desventajas que les impiden transitar procesos de autonomía y empoderamiento económico.

### Género y pobreza

Como puede observarse en la información presentada a continuación, pese a la evolución señalada en los principales indicadores del mercado laboral, persisten brechas importantes no solo entre mujeres y hombres, sino también entre las mujeres, debido a que el estrato social sigue determinando el empoderamiento económico (ONU Mujeres, 2017).

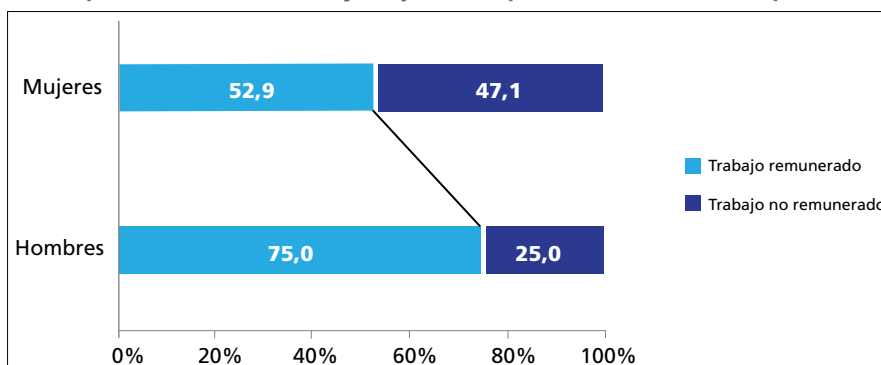


**Gráfico 1. Distribución porcentual del trabajo remunerado y no remunerado por sexo. Personas de 14 años o más, 2013. Total del país**



Fuente: Ciedur. Mapa de género 2017.

**Gráfico 2. Distribución porcentual del trabajo remunerado y no remunerado por sexo de hombres y mujeres ocupados, 2013. Total del país**



Fuente: Ciedur. Mapa de género 2017.

**Cuadro 5. Promedio de horas semanales destinadas al trabajo remunerado y no remunerado, 2007 y 2013. Total del país**

	2007			2013		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Trabajo remunerado	50,7	40,2	46,0	45,1	38,0	42,0
Trabajo no remunerado	15,8	36,5	27,6	19,5	37,5	29,7
<b>Carga global de trabajo</b>	<b>50,9</b>	<b>55,6</b>	<b>53,5</b>	<b>50,0</b>	<b>55,6</b>	<b>53,0</b>

Fuente: Ciedur. Mapa de género 2017.

La incidencia de la pobreza<sup>1</sup> en hogares para el total del país, según las estimaciones del Instituto

Nacional de Estadística (INE), era de 6,2% en 2016. Montevideo es la región con mayor incidencia de la pobreza en hogares (8,3%). En el interior del país, mientras en las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes la incidencia de la pobreza es de 4,6%, en las menores a 5.000 habitantes ese valor es de 6,8% y en las zonas rurales, 2,1% (cuadro 6).

1 En Uruguay, la línea de pobreza (2006) se calcula exclusivamente con base en los hábitos de consumo de la población del estrato de referencia definido en la Encuesta nacional de gastos e ingresos de los hogares (ENIGH) 2005-2006 (INE, 2017: 13)

**Cuadro 6. Incidencia de la pobreza en hogares por área geográfica según año (%), 2002-2016**

Año	Total país	Total país (5.000 + hab.)	Montevideo	Interior		
				Localidades de 5.000 + hab.	Localidades de menos 5.000 hab.	Zonas rurales
2002	-	22,1	21,3	22,9	-	-
2003	-	29,4	28,6	30,3	-	-
2004	-	29,9	28,9	31,0	-	-
2005	-	27,1	27,6	26,6	-	-
2006	24,2	24,2	24,5	23,9	32,6	16,0
2007	21,2	21,5	22,0	21,0	27,4	11,8
2008	17,4	17,5	19,0	16,1	23,7	8,5
2009	14,7	15,1	17,1	13,1	18,4	6,4
2010	12,6	12,6	14,6	10,8	16,4	4,6
2011	9,5	9,8	11,6	8,1	11,9	4,6
2012	8,4	8,9	11,3	6,7	7,0	2,9
2013	7,8	8,0	10,5	5,7	8,5	2,4
2014	6,4	6,7	8,5	4,9	6,4	2,2
2015	6,4	6,8	8,7	5,0	5,6	2,0
2016	6,2	6,4	8,3	4,6	6,8	2,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)-Encuesta continua de hogares (ECH).

**Cuadro 7. Incidencia de la pobreza en personas por área geográfica según año (%), 2002-2016**

Año	Total país	Total país (5.000 + hab.)	Montevideo	Interior		
				Localidades de 5.000 + hab.	Localidades de menos 5.000 hab	Zonas rurales
2002	-	31,3	29,8	32,7	-	-
2003	-	39,3	37,7	40,9	-	-
2004	-	39,9	38,3	41,5	-	-
2005	-	36,5	36,5	36,6	-	-
2006	32,5	32,6	32,9	32,4	42,5	20,7
2007	29,6	30,0	30,8	29,3	37,8	16,4
2008	24,2	24,4	26,0	22,9	34,5	11,5
2009	21,0	21,5	24,1	19,1	25,6	9,1
2010	18,5	18,7	21,6	16,3	23,5	6,1
2011	13,7	14,3	16,7	12,1	16,0	6,0
2012	12,4	13,1	16,6	10,1	10,7	4,1
2013	11,5	12,0	15,7	8,6	11,9	3,0
2014	9,7	10,2	13,1	7,5	9,4	3,0
2015	9,7	10,4	13,4	7,7	8,3	2,6
2016	9,4	9,8	12,9	7,1	9,7	2,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)-Encuesta continua de hogares (ECH).

El porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza se estimaba en 9,4% en 2016; según áreas geográficas, Montevideo presenta la mayor proporción de personas bajo la línea de pobreza (12,9%) (cuadro 7).

Pese a la significativa disminución de la pobreza verificada entre 2005 y 2015 en el país, este fenómeno continúa afectando en mayor medida a los hogares con jefatura femenina (cuadro 8)

Si se observan los indicadores de mercado laboral considerando las condiciones de pobreza de hogares y personas, pueden verificarse considerables brechas entre mujeres, que tienden a desfavorecer la capacidad de emprender procesos de empoderamiento económico por parte de las mujeres en condiciones de pobreza.

A partir de 2004, la tasa de participación laboral es siempre más alta entre las mujeres no pobres y con tendencia creciente hasta 2014 (gráfico 3).



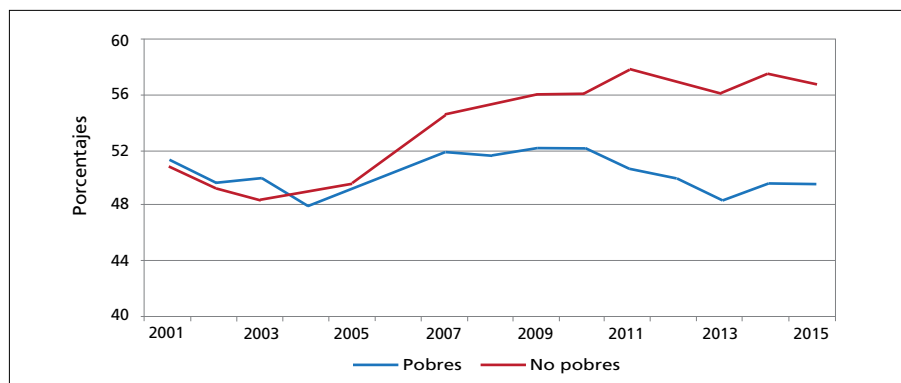


**Cuadro 8. Incidencia de la pobreza en hogares por grandes áreas geográficas según sexo del jefe y año (%), 2006-2016**

		Total país	Montevideo	Interior
<b>Jefe varón</b>	2006	24,6	25,7	23,9
	2007	21,1	22,6	20,2
	2008	16,6	18,5	15,4
	2009	14,1	17,1	12,2
	2010	12,0	14,3	10,7
	2011	8,5	10,9	6,9
	2012	7,3	10,5	5,3
	2013	6,5	9,1	4,9
	2014	5,3	7,2	4,1
	2015	5,3	7,3	4,0
	2016	5,1	7,0	4,0
<b>Jefa mujer</b>	2006	23,4	22,6	24,2
	2007	21,5	21,2	21,8
	2008	18,7	19,8	17,7
	2009	15,7	17,1	14,3
	2010	13,6	15,0	12,4
	2011	11,1	12,5	9,8
	2012	10,1	12,3	8,0
	2013	9,6	12,0	7,5
	2014	8,2	10,1	6,4
	2015	8,1	10,4	6,1
	2016	7,7	9,7	5,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)-Encuesta continua de hogares (ECH).

**Gráfico 3. Evolución de la tasa de actividad de las mujeres según condición de pobreza (%), 2001-2015. Localidades de más de 5.000 habitantes**



Fuente: elaboración propia con base en microdatos de la ECH.

La tasa de empleo tuvo una tendencia creciente entre 2003 y 2012 para luego recuperarse para las mujeres no pobres, pero sigue disminuyendo para las mujeres de hogares pobres (gráfico 4).

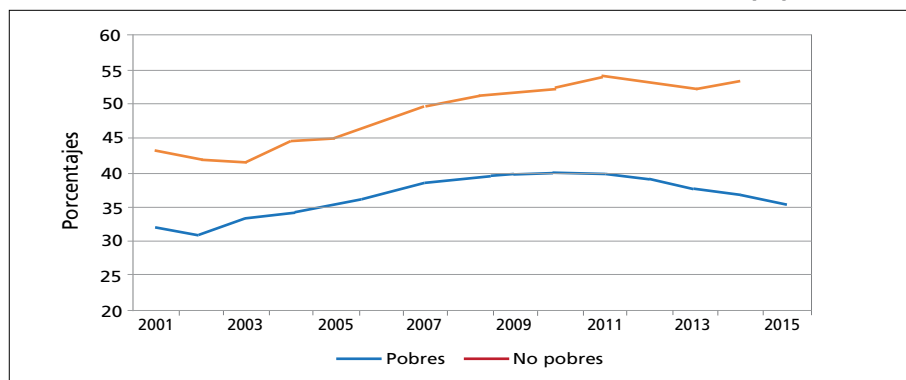
La tasa de desempleo si bien fue decreciente durante la mayor parte del periodo, a partir de 2013 se estanca para las mujeres no pobres y vuelve a

ser ascendentes para las de hogares pobres (gráfico 5).

Como puede observarse a lo largo del periodo, la proporción de los ingresos laborales de las mujeres en condiciones de pobreza respecto a los de los hombres en la misma condición es menor que en el caso de las mujeres no pobres (gráfico 6).

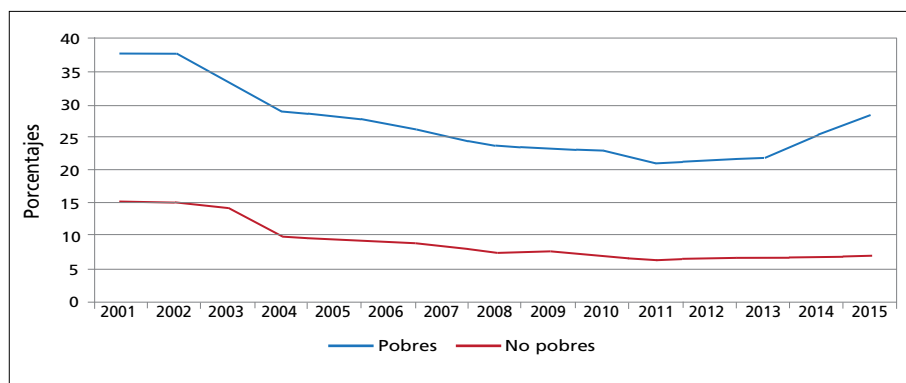


**Gráfico 4. Evolución de la tasa de empleo femenina según condiciones de pobreza, 2001-2015. Localidades de más de 5.000 habitantes (%)**



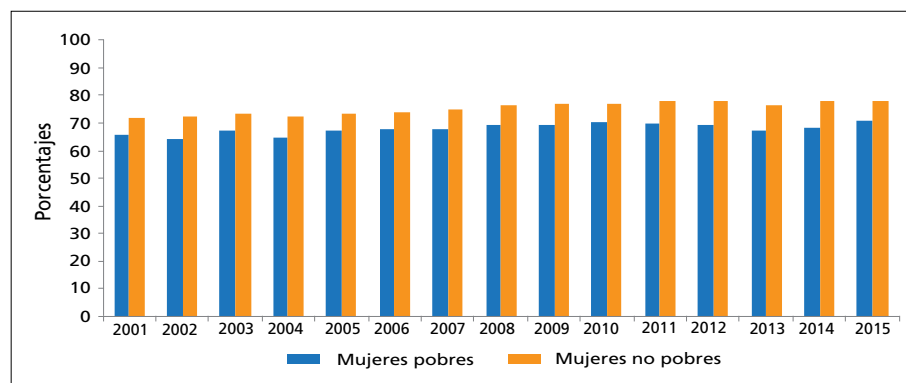
Fuente: elaboración propia con base en microdatos de la ECH.

**Gráfico 5. Evolución de la tasa de desempleo femenina según condiciones de pobreza, 2001-2015. Localidades de más de 5.000 habitantes (%)**



Fuente: elaboración propia con base en microdatos de la ECH.

**Gráfico 6. Evolución del ratio por sexo en la tasa de actividad según condición de pobreza (%), 2001-2015. Localidades de más de 5.000 habitantes**



Fuente: elaboración propia con base en microdatos de la ECH.



## La política fiscal: objetivos

### Objetivos

La política fiscal permite al estado garantizar el cumplimiento de los derechos básicos y el acceso de la población a bienes y servicios públicos. En ese sentido puede afirmarse que la política fiscal expresa la estrategia de desarrollo de los gobiernos y materializa sus prioridades y la orientación de sus políticas económicas y sociales en la medida que indica quiénes van a contribuir al sostenimiento de la economía, el bienestar social y el funcionamiento del estado, con cuánto y cómo van a hacerlo; la forma en que el estado obtiene recursos para conducir la economía (recaudación de ingresos); en qué, a quiénes y cómo el gobierno va a otorgar bienes o servicios, incentivos o beneficios; cómo y cuáles actividades públicas financia, es decir, la distribución de recursos públicos que se concreta en el presupuesto.

Por tanto, la estructura tributaria define sobre quiénes recae la carga de financiar dichos bienes y servicios. Por esta razón, el análisis de la política fiscal desde una perspectiva de igualdad de género se plantea una primera interrogante: ¿quién y cómo se financia el gasto y la inversión pública? La respuesta a esta pregunta es muy importante, porque dependiendo de la respuesta acerca de cómo, sobre quién y en qué magnitud recaiga la carga fiscal, las implicaciones sobre la desigualdad social y de género serán diferentes, ya sea de una forma directa o indirecta.

### La tributación

La primera clasificación sobre los impuestos radica en que sean directos o indirectos. Los primeros, impuestos directos, se establecen directamente sobre las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta (ya sea de personas o instituciones). Los impuestos indirectos, en cambio, gravan actividades económicas: el consumo, la utilización o transmisión de un bien o servicio, la producción, la comercialización. Estos últimos, por tanto, no consideran de forma directa la

capacidad tributaria de las personas. El ejemplo más extendido de impuesto indirecto es el IVA (impuesto al valor agregado), pero existen otros de este tipo, como los que gravan las operaciones de comercio internacional, ya sea en forma de derechos de importación o de exportación.

El hecho de no considerar la capacidad tributaria de las personas hace que los impuestos indirectos se consideren regresivos; quiere decir que quienes cuentan con menores ingresos pagan una mayor proporción de su ingreso en impuestos. El IVA, por ejemplo, cuando se aplica a productos de consumo básico, especialmente alimentos y medicinas, afecta a los grupos de menores niveles de ingresos que pagan una proporción mayor de su ingreso en impuestos.

### El gasto público

Cuando el estado cumple con su rol de garante de derechos y procura redistribuir el bienestar en la sociedad, asumiendo que el objetivo principal es el bienestar del conjunto de la ciudadanía, se da lugar a “esquemas de gasto progresivos”. Por el contrario, los llamados “esquemas de gasto regresivos” tienden a beneficiar los intereses de segmentos de la sociedad que ya cuentan con mayores ventajas económicas y sociales, lo cual lleva a que las desigualdades en la sociedad se profundicen.

### ¿Cuándo se considera progresivo un sistema tributario?

Un sistema tributario es progresivo cuando la mayor carga tributaria se impone en personas y sectores sociales con mayores ingresos. Esto es una forma de redistribuir las ganancias económicas que genera una sociedad, y de reducir las desigualdades.

En general, si bien se considera que un sistema progresivo tiende a ser más sensible a los impactos diferenciados que tienen los impuestos en la vida de



mujeres y hombres, favoreciendo a las mujeres que suelen estar en posiciones de menor ingreso y mayores desventajas sociales y culturales, no se trata de una relación automática y, por tanto, que haya que darlo por descontado (Oxfam, 2014).

Contrariamente a lo explicado, un sistema tributario se considera regresivo cuando la carga tributaria mayor se impone a las personas y sectores con menores ingresos y riqueza, y que en general, están en situación de desventaja dentro de una sociedad. El resultado de este tipo de sistemas es que se profundizan la desigualdad económica y las brechas en el bienestar, porque al estar asociados a una baja capacidad recaudatoria se debilita la capacidad de provisión de servicios sociales por parte del estado (Oxfam, 2014).

La *justicia fiscal* se relaciona con el concepto de equidad porque trata igual a los que son iguales y diferente a los que son o están en diferentes situaciones, para dar a todos las mismas condiciones y oportunidades de vida. Esto significa que los contribuyentes con ingresos más bajos no soporten una carga fiscal más alta que la impuesta a las personas con mayores ingresos y, o, patrimonio, que haya una mejora en la distribución de los ingresos después de la aplicación del sistema tributario; y que los estratos sociales más desaventajados no financien gastos gubernamentales que estén destinados a ser asumidos por los estratos más favorecidos (Oliveira, 2015).

## Equidad horizontal y vertical

Un sistema tributario es más justo cuanto más respete las condiciones de equidad, tanto horizontales como verticales, de modo que integre el respeto a la capacidad de pago de todos los contribuyentes. La *equidad horizontal* es la que define el trato igualitario a todos los que se encuentran en una misma condición. Por su parte, la *equidad vertical* es la que, en igualdad de circunstancias, considera las diferentes capacidades contributivas de las personas, exigiendo más a los que más tienen y menos a aquellos que se encuentran en condiciones menos ventajosas.

Este concepto es la base del principio de progresividad en los impuestos, según el cual “pagará más impuestos quien más capacidad económica tenga”, un principio que ya era defendido por Adam Smith en su obra clásica liberal *La riqueza de las naciones* (1776) (...) (Oliveira, 2015: 7).

## Evasión y elusión fiscal

Un importante punto a tener en cuenta es el de la *evasión fiscal*. La evasión se produce cuando con sus actos el contribuyente evita el pago de impuestos, utilizando procedimientos que violan la ley tributaria. La evasión conlleva la pérdida de recaudación por parte de los estados. Ejemplos de evasión fiscal incluyen el contrabando de mercancías o la subfacturación de las exportaciones para declarar menos impuestos sobre un valor inferior al verdadero.

Algo similar respecto a la pérdida de recaudación ocurre con la *elusión fiscal*, mediante la cual se reduce el pago de impuestos de una manera que no había sido prevista por los legisladores, pero que estaría permitida por la ley. Este es el caso, cuando se crean sociedades mercantiles en un paraíso fiscal<sup>2</sup> para realizar operaciones, por ejemplo, de compra de un bien mueble o inmueble evitando pagar el porcentaje que correspondería en la sociedad en cuestión. La venta de este bien se hace mediante transmisión de titularidad de esta sociedad mercantil a la persona que lo compra. Este tipo de actos compromete la capacidad de recaudación de los estados y, por tanto, de resolver necesidades sociales, al tiempo que se benefician ciertos grupos reforzando las situaciones de desigualdad (Oliveira, 2015).

2 Paraíso fiscal es un país o una localidad con sistemas judiciales autónomos, es decir, tiene sus propias leyes, ofrece condiciones muy ventajosas para la aplicación de los fondos extranjeros de origen desconocido. Estas condiciones son, básicamente, el secreto fiscal y sobre todo el secreto de las empresas, además de una baja o nula tributación por los ingresos. Las empresas con sede en paraísos fiscales normalmente no están obligadas por las leyes de estos lugares a mantener un registro contable, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas (Oliveira, 2015).



La *exención de impuestos* es la renuncia anticipada y por ley al cobro de un impuesto; se trata de “un favor concedido por la ley con el fin de eximir al contribuyente del pago del impuesto” (ABC). Esta medida puede ser un arma de doble filo; esto, si bien se emplea como factor de distribución de los ingresos, por ejemplo, la exención de impuestos sobre la canasta básica o también como factor de estímulo para las actividades económicas consideradas estratégicas para el desarrollo, también puede ser usada en situaciones en que el beneficio es apropiado de manera individual, sin que la sociedad obtenga beneficios, y el costo de no recaudar el impuesto es mayor que el beneficio obtenido por la sociedad.

## ¿Por qué la política fiscal es importante para lograr la igualdad de género?

Afirmar que la política fiscal no es neutral frente a las desigualdades de género significa que esta puede perpetuar desigualdades que afectan a las mujeres aun cuando también podría presentar sesgos negativos en contra de los hombres. Por ejemplo, una política podría estar ampliando la brecha de ingresos entre hombres y mujeres si disminuye aún más las capacidades de gasto y decisiones económicas de las mujeres y, por tanto, su autonomía. De la misma forma, las políticas fiscales pueden estar reforzando la división sexual del trabajo y las desigualdades entre mujeres y hombres, operando como obstáculos para el desarrollo y máximo aprovechamiento del potencial de las mujeres. Por ejemplo, cuando el gasto y la inversión pública no consideran el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares y su importancia para el desarrollo, y no favorecen la inversión pública en infraestructura de cuidados.

No siempre resulta obvio el tipo de impactos que se pueden ocasionar a partir de una determinada política fiscal. Por ello es necesario estudiar los sesgos, tanto explícitos como implícitos de los sistemas fiscales, que pueden estar reforzando los roles tradicio-

nales de las mujeres en la sociedad, su dependencia económica y su falta de autonomía.

### Los sesgos

Se denominan *sesgos explícitos* los que se producen cuando las disposiciones normativas (leyes o reglamentos) dan a hombres y mujeres una categorización y un tratamiento diferentes.

#### ◆ Ejemplo de sesgo explícito de Argentina

la ley de impuesto a las ganancias establece una serie de excepciones en las que se atribuye al marido el producto de ciertas rentas de origen común, en el caso de los matrimonios. De este modo, se produce un supuesto de discriminación formal en perjuicio de las mujeres al invisibilizarlas como sujetos de impuesto respecto de ciertas ganancias obtenidas durante el matrimonio (Pérez Frago, 2012).

Los *sesgos implícitos*, en cambio, son aquellos que se producen cuando, debido a las convenciones sociales y al comportamiento económico acorde con el sistema de relaciones de género, la aplicación de las disposiciones de la ley y de la reglamentación tributaria tiene consecuencias diferentes para los hombres y para las mujeres.

#### ◆ Ejemplos de sesgos implícitos en el caso de Argentina

- *Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por parejas de hecho, en el caso de los trabajadores asalariados y contribuyentes autónomos, donde se aplican deducciones por cargas de familia. En los hogares con un solo receptor de ingresos y determinado número de integrantes, si se trata de parejas unidas en matrimonio, no se puede deducir por cónyuge, a diferencia de los hogares en las mismas condiciones pero que sí cuentan con acta de matrimonio.*
- *Discriminación en perjuicio de los hogares monoparentales. También en el caso de los*



trabajadores asalariados y autónomos, los hogares monoparentales pagan más impuestos al no poder acceder a la deducción por pareja.

- *Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por monotributistas.* Los hogares encabezados por parejas casadas en que ambos cónyuges perciben ingresos enfrentan una carga tributaria más gravosa bajo la modalidad aplicable a monotributistas, que bajo la modalidad de trabajadores salarios. Dicha diferencia se debe a que “el régimen legal aplicable a los monotributistas no prevé mínimos no imponibles, no permite deducciones de ningún tipo” por cargas de familia (ya sea por hijas/os, cónyuges o ascendientes o por pagos realizados a trabajadoras de servicio doméstico). Teniendo en cuenta que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas entre las contribuyentes adheridas al régimen simplificado de monotributo, se cuenta con impacto muy importante (Pérez Fragoso, 2012).

La naturaleza de los sesgos de género deberá ser analizada en el contexto de cada país (o, en su caso, para la región o grupo social de que se trate) y además, para cada impuesto en concreto.

La existencia de los sesgos de género dependerá de cómo esté formulada la normativa tributaria y, a la vez, de cuáles son las normas sociales (formales e informales) que marcan su aplicación.

Las instituciones informales (costumbres, prácticas, valores, creencias) tienen influencia en la perpetuación de patrones discriminatorios (Oxfam, 2014).

### **El criterio de eficiencia y la desigualdad de género**

Las políticas fiscales, y en particular los sistemas de impuestos y prestaciones personales, además de atender las necesidades de la ciudadanía según un orden de prioridades justo (la equidad es uno de sus principios rectores) y de esa forma contribuir al de-

## **¿Cuándo la política fiscal se convierte en una fuente de discriminación?**

Cuando una política tributaria:

- Está sustentada en la recaudación de impuestos indirectos que incluyen bienes y servicios básicos, lo que afecta más a sectores pobres, especialmente a las mujeres por su falta de ingresos, tiempo y mayores niveles de pobreza que los hombres.
- Se basa en exenciones tributarias a los ingresos, ya que estas benefician más a los hombres, quienes poseen mayores recursos económicos que las mujeres.
- Diferencia en la imposición de ingresos según su fuente (trabajo dependiente e independiente) ignorando la diferencia entre los hogares. Esto puede implicar que una madre soltera, trabajadora independiente, tribute mayores impuestos que un hombre asalariado, proveedor único de un hogar nuclear. Con esto, se discrimina a los hogares monoparentales habitualmente a cargo de mujeres y también se puede desincentivar la inserción en el mercado laboral de las mujeres cónyuges de trabajadores asalariados.

Extraído de: *Notas para la igualdad*. 2. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Cepal. [www.cepal.org/oig](http://www.cepal.org/oig)



sarrollo, proporcionan incentivos económicos que determinan el comportamiento de las personas y de las empresas en varios ámbitos (oferta para mercado de trabajo, contratación de empleados, inversión, consumo, estatus familiar, etcétera). Por tanto, pueden considerarse un instrumento favorito para incrementar la eficiencia, uno de los atributos deseables para el sistema tributario al diseñar sistemas de incentivos y logro de ciertos comportamientos económicos.

La aplicación del principio de igualdad de género al sistema de impuestos y prestaciones no entra en contradicción con el principio de eficiencia económica. La equidad es condición *sine qua non* para la eficiencia económica, si esta se define como la optimización de resultados con los recursos existentes en un país. Por ejemplo, la pobreza infantil, la dificultad de acceso de una parte de la población al empleo de calidad, a la educación, al deporte, a la vivienda, a la sanidad o a la protección social, no solamente pueden catalogarse como injusticias sino que impiden la formación y aprovechamiento del capital humano. En este contexto, la igualdad de género es crucial. La segregación de género no permite que cada persona ocupe el lugar que le corresponde según sus capacidades individuales, impidiendo así una asignación óptima.

La división sexual del trabajo aunque no se le presta todavía la suficiente atención, está volviendo insostenible un sistema en el que el cuidado de menores y dependientes recae casi en exclusiva y de forma privada sobre un 50% de la población. Se dificulta así el desarrollo y aprovechamiento del capital humano de hombres y mujeres, porque el mantenimiento de los roles de género conlleva la marginación de las mujeres de la formación tecnológica y laboral, su potencial productivo se malgasta y despilfarra en empleos precarios, desempleo, inactividad o economía sumergida. Por su parte, las capacidades para cuidar de los hombres permanecen en gran parte inexploradas (Pazos Morán, 2010).

## El sistema tributario en Uruguay

### Introducción

En el país existen distintos organismos del estado encargados de la recaudación de tributos: la Dirección General Impositiva (DGI), la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU), el Banco de Previsión Social (BPS), otros organismos de seguridad social y los gobiernos departamentales. La Dirección General Impositiva es el organismo estatal recaudador y fiscalizador. La identificación tributaria adopta la forma del RUT, con un código de doce dígitos. Por su parte, las intendencias departamentales recaudan en los departamentos principalmente la contribución inmobiliaria y la patente de rodados.

La adopción de reformas comprehensivas del sistema tributario se dio en el quinquenio 2005-2010, y su punto culminante fue la aprobación de la ley 18.083 de diciembre de 2006<sup>3</sup>.

Con vigencia 1 de julio de 2007, a partir de la ley de reforma tributaria rige en nuestro país un nuevo sistema, cuyos objetivos se pueden resumir en: promoción de una mayor equidad, tanto horizontal como vertical, relacionando la carga tributaria con

3 El proyecto fue redactado por técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en consulta con la Administración Tributaria, en especial en lo que concierne a la viabilidad de administración de determinadas soluciones. El Parlamento, luego de un periodo de diez meses aprobó la ley 18.083 con una serie de modificaciones y aportes respecto del proyecto original. En dicha norma legal se definieron los aspectos básicos de la estructura tributaria propuesta. Dentro de esta fase se puede identificar también otra tarea de suma importancia: la reglamentación. El proceso de reglamentación de los distintos impuestos requirió de sucesivas reuniones entre distintos actores del sector público (Ministerio de Economía y Finanzas, Administración Tributaria, Banco de Previsión Social, otras entidades previsionales, etcétera), y también con agentes privados. En este caso también el liderazgo le correspondió al Ministerio de Economía y Finanzas, con una estrecha colaboración de la Administración Tributaria.

[http://www.estimacionestributarias.com/archivos/Alvaro\\_Romano\\_Reforma\\_tributaria\\_en\\_URUGUAY.pdf](http://www.estimacionestributarias.com/archivos/Alvaro_Romano_Reforma_tributaria_en_URUGUAY.pdf)





la capacidad contributiva de los distintos sectores sociales y económicos. Para ello se propuso el incremento de la eficiencia del sistema tributario, el estímulo de la inversión productiva y del empleo, de modo de generar las condiciones que faciliten el crecimiento económico. Como características más notorias, se amplió la base de los impuestos que gravan la renta, introduciendo el impuesto a la renta personal; se simplificó la imposición al consumo y se eliminaron impuestos de baja recaudación. Atendiendo al tipo de imposición, dentro del sistema tributario se pueden identificar los impuestos sobre la renta, los impuestos sobre el capital, los impuestos sobre el consumo.

## El contexto sociopolítico de la reforma y sus objetivos

En el contexto de un agudo crecimiento de la pobreza y la desigualdad desde fines de la década del noventa, a mediados de 2007 se implementó la reforma tributaria con el objetivo explícito de promover mayor eficiencia y equidad en el sistema tributario uruguayo.

En términos generales, la reforma aumentó sustancialmente la tributación directa sobre las rentas personales con tasas marginales crecientes<sup>4</sup>, redujo los impuestos indirectos y se redujo la carga sobre el consumo y se consolidaron los impuestos a las rentas empresariales en un impuesto a las rentas de actividades económicas; se uniformizó la contribución de los empleadores a la seguridad social y se eliminaron algunos impuestos fuertemente distorsivos de baja recaudación<sup>5</sup>.

Es decir que las reformas se orientaron a acercarse a una composición del ingreso tributario como la

observada en países de mayor desarrollo relativo y recomendada por organizaciones y expertos internacionales.

Llambí et al. (2009) hicieron un estudio sobre los impactos de la reforma y concluyeron que la implementación completa de esta tiene efectos que tienden a reforzar la reducción de la incidencia de la pobreza, la brecha de pobreza y su severidad debido a la introducción del impuesto a la renta de las personas físicas

A pesar de esas reformas, el sistema tributario uruguayo continúa fuertemente basado en la aplicación de impuestos indirectos: en 2014, el impuesto al valor agregado (IVA) representó cerca de 50% de la recaudación. Este impuesto (IVA) grava la circulación interna de bienes y la prestación de servicios dentro del territorio uruguayo, las importaciones de bienes y la agregación de valor originada en la construcción realizada sobre inmuebles. Las exportaciones están gravadas a una tasa del cero (0%), por lo que no se encuentran efectivamente sujetas al pago de IVA. La tasa básica es 22% y existe una tasa mínima de 10% aplicable básicamente a productos de primera necesidad y medicinas, así como una serie de bienes y servicios exonerados del impuesto.

La recaudación de los impuestos directos (fundamentalmente a la renta y al patrimonio) es actualmente menos significativa respecto del total (gráfico 7). Entre los impuestos directos se encuentran:

- ♦ Impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE): es un tributo anual que grava a la tasa del 25% las rentas netas de fuente uruguayo derivadas de actividades económicas de cualquier naturaleza. Se entiende por rentas de fuente uruguayo las provenientes de actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados económicamente en Uruguay. Las rentas derivadas de actividades agropecuarias también están alcanzadas por el IRAE, pudiendo en ciertos casos el contribuyente optar por tributar este impuesto o el impuesto a la enajenación de bienes agro-

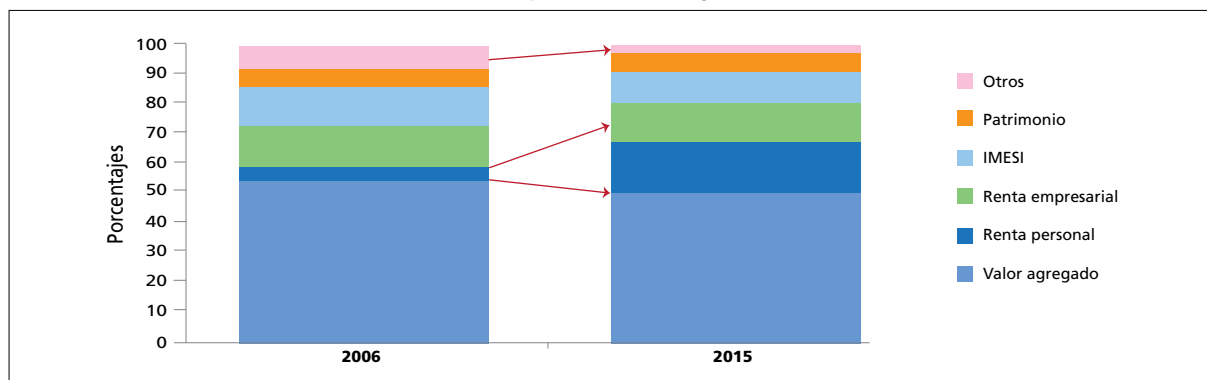
4 Se reintrodujo el impuesto a la renta de las personas físicas con una cobertura amplia de las rentas gravadas.

5 Las normas generales de derecho tributario nacional se encuentran en el Código tributario n° 14306 y son aplicables a todos los tributos, con excepción de los aduaneros y los departamentales.





Gráfico 7. Estructura impositiva, 2006 y 2025 (% del total)



Fuente: Ferreri (2016).

pecuarios (Imeba), impuesto que grava la venta de ciertos bienes producidos en dicho sector de la economía.

- ♦ El impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) es un impuesto personal y directo que grava las rentas obtenidas por personas físicas residentes en Uruguay. A efectos de este tributo, se considera residentes a las personas físicas que permanezcan más de 183 días durante el año civil en el país, que radiquen en este su núcleo principal o la base de sus actividades o que tengan en Uruguay el centro de sus intereses vitales o económicos. El impuesto se aplica bajo un sistema dual que distingue las rentas derivadas del factor productivo capital (gravadas a tasas que van del 3% al 12%) y las derivadas del factor productivo trabajo (gravadas a tasas progresivas que van hasta el 30%).

La recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas es baja en relación a los países Oede aunque esté por encima del promedio en la región. Algo similar ocurre con el impacto redistributivo, dado que Uruguay se ubica por encima de los resultados obtenidos en la región: esta redistribuye en promedio 0,01 puntos, mientras Uruguay lo hace 0,02 puntos de Gini. Sin embargo, está bastante por debajo del promedio de los países de la Unión Europea y Estados Unidos, los cuales redistribuyen en promedio 0,09 y 0,07 puntos de Gini, respectivamente (Carnevale y Novas, 2016).

El cuadro 9 muestra el impacto redistributivo que ha resultado de la reforma cuando se comparan ambos sistemas.

En cuanto a la distribución de la carga impositiva, cuando se analizan los ingresos de los hogares por deciles puede advertirse que las modificaciones llevaron a la disminución de la carga recibida por los primeros deciles y al aumento de los más ricos (cuadro 10).

La política de gasto por su parte, se ha orientado a converger al objetivo de lograr mayor equidad. En este sentido, real en el periodo 2004-2015 se aumentó, por ejemplo, el gasto público en educación 140%; se llevó adelante el Plan Ceibal, plan de inclusión tecnológica y social, que implica el acceso a una computadora por niño y por docente de primaria y primer ciclo de enseñanza secundaria y bachilleratos técnicos de enseñanza pública del Uruguay; respecto a la salud, se instauró el Sistema Nacional Integrado de Salud, que implica la cobertura de salud del 100% de los trabajadores, jubilados y pensionistas, sus hijos menores y discapacitados y sus cónyuges. En cuanto a la seguridad social, se tomaron diversas medidas, como por ejemplo la flexibilización de los requerimientos de acceso a pensiones contributivas; se extendió la licencia maternal y parental, y se creó el medio horario parental; se modificó el subsidio por desempleo (Ferreri, 2016) (gráfico 8).



Cuadro 9. Cambios en el sistema tributario

Sistema tributario anterior		Nuevo sistema tributario	
Impuestos	Variación índice Gini (%)	Impuestos	Variación índice Gini (%)
IVA y Cofis (consumo)	+2,14	IVA reformado (consumo)	+1,59
IRP (renta p. f.)	-0,68	IRPF (renta p. f.)	-2,69
Consolidado	+1,43	Consolidado	-1,25

Fuente: Ferreri (2016).

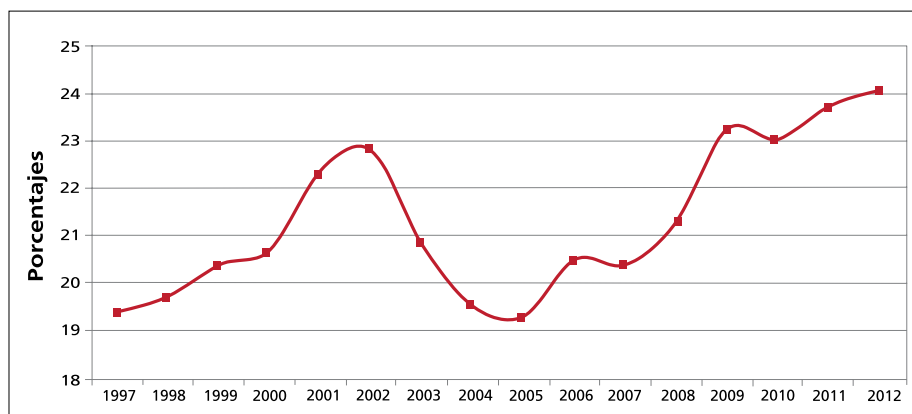
Cuadro 10. Cambios en el sistema tributario según deciles de ingresos

Decil de hogares ordenados por ingreso per cápita	Sistema tributario anterior (%)	Nuevo sistema tributario (%)
1	3,7	2,8
2	5,2	4,0
3	6,1	4,6
4	7,1	5,4
5	7,4	5,8
6	8,4	6,8
7	9,8	8,5
8	11,8	10,8
9	15,2	15,8
10	25,3	35,5
Total	100	100

+10,8 p. p.

Fuente: Ferreri (2016).

Gráfico 8. Gasto público social como % del PIB, 1997-2012



Fuente: Ferreri (2016).

## Antecedentes: estudios de política fiscal y género

De acuerdo con Pérez Frago (2012), el análisis de las políticas fiscales en América Latina se ha enfrentado a la gran heterogeneidad de realidades y trayectorias históricas, económicas, sociales y políticas

de cada uno de los países que la integran. La característica más común a todos los países de América Latina es la distribución desigual del ingreso. A mayor desigualdad en la distribución del ingreso en un país, la superación de esta situación requerirá una cantidad mayor de recursos fiscales.



En América Latina y el Caribe, la fiscalidad no tiene el mismo impacto progresivo en la igualdad que en los países de la Oede, lo que explica, en parte, la aguda inequidad de la región en materia de distribución de ingresos y calidad de bienes públicos. Con respecto a los ingresos y al gasto público, la función redistributiva del Estado es una tarea pendiente (Cepal, 2010).

La expansión de los ingresos tributarios de los países en las dos últimas décadas ha estado asociada con el crecimiento económico, la mejora de la gestión pública, la creación de nuevos impuestos y reformas sobre los existentes, el incremento de los ingresos por regalías y otros mecanismos de retención de la explotación y comercialización de recursos naturales.

No obstante, a los efectos de resguardar de impactos sociales negativos se requieren aún mayores recursos para la inversión social, potenciar la progresividad de la carga tributaria y el sesgo contracíclico de la política fiscal así como proteger el financiamiento del núcleo duro de las políticas sociales, en particular la erradicación de la pobreza, la garantía de derechos con un piso básico de protección social y el acceso a salud y educación de calidad, a una vivienda digna y al trabajo decente (Cepal, 2016).

Los análisis de género de los sistemas impositivos en Latinoamérica son pioneros en el mundo. Se estudió la incidencia de los impuestos indirectos (IVA e impuestos especiales) en estudios realizados para Argentina y para México por Grown y Valodia (2010); de las legislaciones de impuestos directos para Chile, Ecuador y Guatemala por Pazos y Rodríguez (2010), además de Argentina y México por Pérez Frago (2012). En todos los países de la región, las contribuciones de los impuestos directos sobre la renta se realizan de forma individual y no de forma conjunta del matrimonio o la familia, lo que para la equidad de género significa un avance si se compara con los que resultan de los estudios de países europeos, que señalan cómo la imposición conjunta desestimula el empleo de tiempo completo del segundo receptor, al gravar la tasa marginal del segundo receptor con

la tasa marginal del primero y, en general, el segundo ingreso es el correspondiente al de las mujeres (Pérez Frago, 2012).

En las declaraciones de impuestos en cada país de nuestra región en general, no se encuentran sesgos explícitos de género, pero al analizar leyes de tributación directa aparecen algunos sesgos explícitos e implícitos de género, como en el caso de Argentina.

## Política fiscal y género en Uruguay

La igualdad de género y los derechos de las mujeres en Uruguay se promueven oficialmente por la ley 18.104 del 15 de marzo de 2007: "Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República".

Por su parte, la estrategia marco nacional para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género es el Plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos diseñado por el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) del Ministerio de Desarrollo Social. Existe el compromiso de los distintos organismos del estado de poner en funcionamiento las acciones propuestas en dicho Plan.

La incidencia desde el enfoque de género de la política fiscal está contemplada desde el organismo oficial responsable de la igualdad de género en el Plan, aunque solo en relación con la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto nacional<sup>6</sup>. O sea, si bien en Uruguay se ha abordado la temática de política fiscal y género, ha sido principalmente para el análisis de los presupuestos del Ministerio de Desarrollo Social y de la intendencia de Montevideo (IM). Asimismo, desde el Instituto Nacional de las Mujeres se está haciendo una gran apuesta para que las autoridades gubernamentales competentes con-

6 Al margen de esto, se ha trabajado desde la perspectiva de género en el análisis del presupuesto de la intendencia de Montevideo.



sideren la perspectiva de género en la elaboración y el análisis del presupuesto nacional.

Para la formulación del presupuesto nacional 2015-2019, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres promovió una iniciativa tendente a visibilizar los objetivos y acciones para la igualdad de género que se implementan desde los organismos del presupuesto nacional y los recursos asociados. Se solicitó a los incisos que integran el presupuesto nacional la apertura de proyectos presupuestales (número 121 en caso de ser de funcionamiento y número 840 en caso de ser de inversión) que identifiquen los recursos previstos para impulsar políticas que apunten a la igualdad de género, en el marco de sus competencias específicas y de los compromisos asumidos en el Consejo Nacional de Género<sup>7</sup>.

También se requirió que dicha apertura fuera acompañada de la formulación de los correspondientes objetivos e indicadores. Se entiende por objetivos con enfoque de género aquellos que buscan crear condiciones para lograr la igualdad entre mujeres y hombres y eliminar las discriminaciones por razón de sexo, identidad de género u orientación sexual. En términos generales proponen: la reducción de brechas de género, la transformación de los estereotipos o las condiciones generadoras de desigualdades de género, la promoción de las garantías para el pleno ejercicio de los derechos de mujeres y varones, dar respuesta a necesidades específicas o intereses estratégicos de las mujeres, incluyendo especialmente el empoderamiento (Ministerio de Desarrollo Social, 2015)<sup>8</sup>.

Para este periodo, el Consejo Nacional de Género priorizó siete ejes de derechos:

1. A una vida libre de violencia de género.
2. Al acceso a una educación y cultura sin estereotipos de género.
3. A una vida saludable.
4. A mejores oportunidades de desarrollo en el mundo del trabajo productivo y empresarial.
5. Al empleo de calidad y al desarrollo de capacidades laborales.
6. A los cuidados y a la protección social.
7. Y derecho a la participación ciudadana (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

El director de Planificación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2015-2020), Álvaro García, ha declarado que se trabaja en prospectiva hacia el año 2050, con varias políticas transversales y entre ellas la de género. En ese sentido ha señalado que: "Uno de los objetivos es medir los recursos aplicados a las políticas a favor de la equidad de género, con la intención de evaluar para tomar elementos objetivos para sacar conclusiones"<sup>9</sup>. Agregó que los proyectos específicos en cuanto a género son el de gastos de funcionamiento (121) y el de inversiones (840). Desde la ley de presupuesto de 2015 y a partir del trabajo del Consejo Nacional de Género se comenzó, por primera vez, a determinar cuáles son los dineros invertidos en políticas de género<sup>10</sup>.

7 Creado mediante la ley 18.104 de marzo de 2007, en el marco del Plan de igualdad de oportunidades y derechos, con el objetivo de convertirse en un espacio de definición de las líneas estratégicas de las políticas públicas de género, integrando las voces del estado, la academia y la sociedad civil en sus diferentes expresiones. Se creó en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y es presidido por el Instituto Nacional de las Mujeres.

8 <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/22379/1/informe-final-peg-2015-2019.pdf>. El Informe fue realizado por la Asesoría en Género de la Oficina de Planeamiento y

Presupuesto y el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social. Fue elaborado por Guadalupe Goyeneche Souto (OPP) y Lorena Alesina Lezama (Inmujeres-Mides).

9 <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/consejo-genero-evaluacion-opp>

10 El Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior son los que tienen más proyectos creados en el área género. El nivel de ejecución en general en diez ministerios es del 78%, es decir 166 millones de pesos exclusivamente en los incisos 121 de gastos de funcionamiento y 840 de inversiones.



## Información y organismos responsables para identificar los sesgos de género en la tributación

El análisis de la política tributaria desde una perspectiva de género en Uruguay, como en otros casos (véase Coello Cremades (2014) en Bolivia y Rodríguez (2008) para Argentina), se enfrenta a dificultades que provienen de las características de la tributación y, en consecuencia, de la existencia de fuentes de datos que permitan identificar los posibles sesgos de género.

En el caso de la *tributación directa*, y particularmente en el impuesto a los ingresos personales, como se vio, los sesgos de género son más fáciles de identificar, porque pueden ser directamente atribuibles a personas o grupos de personas, como por ejemplo en el caso del impuesto a la renta personal, a partir de las declaraciones individuales o del grupo familiar. En el primer caso cada persona realiza la declaración del impuesto y paga en función de sus ingresos y sus reducciones tributarias; y en el segundo la declaración del impuesto la hace cada unidad familiar y en la misma se suman los ingresos de todos los miembros.

En el caso de la *tributación indirecta*, visibilizar y evaluar los sesgos de género es mucho más complejo en tanto lo que se grava es el consumo, la venta o las transferencias y, por tanto, la imposición no es atribuible de manera directa a un perfil de personas en particular. En este tipo de impuestos es más difícil encontrar sesgos explícitos de género ya que solo aparecerían si se discriminara el sexo del productor o consumidor, a la hora de imponer el gravamen (Rodríguez, 2008).

Por tanto, los sesgos de género que normalmente pueden identificarse en los impuestos indirectos son implícitos, ya que requieren observar sus efectos en situaciones concretas, ya sea, por ejemplo, porque descuidan necesidades de colectivos mayoritariamente femeninos (Oxfam, 2014).

La determinación de los sesgos implícitos que pueden derivar del impuesto al valor agregado en Uruguay –en el que se basa fuertemente la tributación en el país, representando aproximadamente 50% de la recaudación–, se enfrenta, por una parte, a que la toma de decisión sobre el consumo se da en el marco de procesos de negociación en los hogares, determinados o influidos su vez por las relaciones de género preponderantes.

Para conocer cómo funciona el consumo derivado de estos procesos y la tributación a que da lugar, es posible recurrir a diferentes modelizaciones para conocer sus efectos. Sin embargo, se trata solo de una aplicación teórica ya que no se sabe quién consume y cuánto, y de qué dependen las decisiones sobre estos aspectos de manera empírica. Si bien la información de consumo, gastos e ingresos de los hogares se obtiene por la encuesta correspondiente realizada por el Instituto Nacional de Estadística, la información de consumo a nivel individual no queda registrada.

En consecuencia, para el estudio de la incidencia de la tributación indirecta es importante conocer los patrones de consumo individuales y los procesos de toma de decisión en los hogares, y cómo, debido a estos, un cambio en el régimen impositivo puede producir reasignaciones en el consumo de sus distintos miembros (Rodríguez, 2008). Este tipo de análisis requiere que se lleven adelante investigaciones específicas con base en encuestas y estudios de caso y una combinación de metodologías.

Bucheli y Olivieri analizan la incidencia de género del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) bajo el supuesto de declaración individual. Con base en datos de la Encuesta continua de hogares de 2013 clasifican a la población en diferentes categorías de hogares, según su organización familiar y la situación laboral de sus miembros<sup>11</sup>. Señalan que si bien el código tributario de Uruguay no explicita diferen-

11 La estrategia empírica se basa en la estimación de un modelo ZOIB (*zero inflated beta model*).



cias de género, la carga impositiva varía entre los distintos tipos de hogares. Las autoras comparan la incidencia del IRPF en tres casos: 1) hogares con pareja y hombre proveedor; 2) hogares en los cuales ambos miembros de la pareja trabajan en forma remunerada; y 3) hogares en los cuales solamente trabaja una mujer. Del análisis de las diferencias detectadas entre hogares surge la existencia de un patrón consistente con la igualdad de género dado que la carga tributaria es menor entre los hogares en los que trabajan los dos miembros de la pareja, que en los casos en que un miembro se especializa en el mercado laboral y el otro en la producción en el hogar. Este patrón es considerado por las autoras compatible con un reparto más equitativo en el uso del tiempo. El artículo señala que las fortalezas del IRPF desde la perspectiva de género pueden verse erosionadas ante la posibilidad de declaración conjunta que en la actualidad es poco utilizada, porque puede involucrar desigualdad de género y discriminar a los trabajadores sin cónyuge.

Un tipo de sesgo implícito es el que puede identificarse por medio del impacto en el empleo de un sector o rama de actividad, a partir de la existencia de los beneficios que estos contemplen puedan estar afectando a determinados sectores y ramas de actividad, que generan empleo de una manera diferenciada para hombres y mujeres. El análisis de las implicaciones en relación con la equidad de género pasa por comprender cuál es el impacto de la estructura tributaria sobre sectores de actividad que emplean en una proporción muy superior a mujeres que a hombres (o al contrario) (Rodríguez, 2008). Para ello, se requiere tener la información proveniente de la Dirección General Impositiva respecto a modificaciones en la estructura impositiva sobre las actividades productivas y la información del empleo por sexo que puede relevar al Instituto Nacional de Estadística.

Los patrones de consumo de los hogares podrían variar según su estructura y composición. Por tanto, conocer la proporción de bienes y servicios afectados por el IVA según hogares nucleares o monoparentales a cargo de mujeres, podría dar alguna pista sobre

la manera en que las mujeres se ven afectadas por este tipo de impuestos. Para identificar sesgos es necesario contar con información de gastos de los hogares desagregada por tipos de hogares o establecer algunos supuestos a partir de diferentes estudios de caso o cualitativos. Nuevamente, la información requerida corresponde a la Dirección General Impositiva y al Instituto Nacional de Estadística.

Por otra parte, podrían suponerse sesgos de género en la medida que las brechas de ingresos entre hombres y mujeres ante la misma carga fiscal tiene mayor incidencia sobre las mujeres. De nuevo, habría que conocer monto y patrón de consumo de hombres y mujeres. Asimismo, es posible suponer que la imposición recae de manera desproporcionada en la población que no percibe ingresos por su actividad principal, dentro de la cual las mujeres están sobre-representadas.

Finalmente, no existe ningún tipo de exención o beneficio fiscal que sea atribuible a un sujeto pasivo en función de sus circunstancias personales, por ejemplo, en función de las cargas familiares, el número de hijos e hijas, la jefatura única de hogar o el grado de minusvalía de una persona. Es decir que, en general, los beneficios fiscales del sistema tributario están más pensados para beneficiar ciertas actividades económicas y no tanto para apoyar a ciertas personas que se encuentren en circunstancias especiales o para tomar en cuenta las cargas vinculadas a las actividades reproductivas.

## **Reflexiones finales. Hacia una política fiscal con enfoque de género**

Si bien como se ha visto la política fiscal no ha estado ajena a las preocupaciones por la igualdad de género en Uruguay, dado que el Instituto de las Mujeres desde 2008 ha incorporado esta temática a los compromisos de los organismos gubernamentales mediante los presupuestos, es posible considerar todavía que se trata de una materia pendiente.





Uno de los puntos débiles para encarar una estrategia de incidencia para avanzar en el debate sobre política fiscal e igualdad de género es que no existen organizaciones de la sociedad civil que trabajen por la igualdad de género y en defensa de los derechos de las mujeres, que incluyan como parte sustancial de su agenda la incidencia en la política fiscal.

Los trabajos académicos si bien abordan el asunto de la equidad como un punto central de los estudios, no han considerado hasta el momento la dimensión de género. A ello contribuye, por una parte, la idea dominante acerca de la neutralidad de género de las políticas macroeconómicas. Por otra, en un contexto relativamente exitoso en términos de combate a la pobreza y la desigualdad, que podría favorecer el análisis de otro tipo de desigualdades, parecería que, por el contrario, se favorece relegar aspectos comparativamente “novedosos” en las agendas académicas, políticas y sociales.

Otros elementos podrían estar dificultando la incorporación del enfoque de género en el análisis y la implementación de las políticas. La predominancia de tributación indirecta complejiza el análisis desde la perspectiva de género porque requiere mucha información para, por ejemplo, hacer posible establecer patrones de gasto por sexo.

Desde la perspectiva de género podría avanzarse con menores dificultades en el análisis de los impuestos directos a las personas físicas que se imponen individualmente, lo cual facilita conocer datos desagregados por sexo del monto pagado en concepto de impuesto directo por las personas físicas; este tipo de información podría desagregarse por sexo, nivel de renta, ámbito territorial, estado civil o estructura del hogar, por ejemplo.

Una manera más indirecta de conocer posibles impactos sobre la igualdad de género, y que aportaría información adicional, es el conocimiento de los incentivos fiscales que puedan existir por rama de actividad económica, para relacionarlo con la participación masculina y femenina en dichas ramas.

Se trata de tareas pendientes. Por tanto, puede decirse que es necesario generar información para medir los impactos diferenciados de la política fiscal sobre hombres y mujeres, a fin de implementar el enfoque de género, en un contexto político y económico favorable, esto es, guiado por los principios de la equidad, promoviendo reformas tributarias progresivas que eviten generar desincentivos entre otros, a la participación económica de las mujeres y al acceso a recursos que podrían contribuir a sus procesos de empoderamiento económico.

## Bibliografía

- Bucheli, M. y C. Olivieri. 2017. “Gendered Effects of the Personal Income Tax: Evidence from a Scheduling System with Individual Filing in a Developing Country”. *Documentos de Trabajo*. Documento 02/17. DECON. Facultad de Ciencias Sociales. Febrero.
- Carnevale, M. y V. Novas. 2016. “Equidad vertical del sistema de imposición a las rentas de las personas físicas en Uruguay”. Enero.
- Cepal. 2016. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Cepal. Santiago.
- . 2010. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la Cepal, Brasilia. Cepal. Santiago.
- Coello Cremades, Raquel y Silvia Fernández Cervantes. 2014. “Análisis de género de la política fiscal boliviana: propuestas para la agenda pendiente del proceso de cambio”. *Revista de Economía Crítica*. 18. Segundo semestre.
- Ferreri, Pablo. 2016. “Reformas de gobernabilidad: reformas fiscales en Uruguay”. <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/18309/1/evento-bm-pablo-ferreri-1.pdf>
- Grown, Caren e Imraan Valodia. 2010. *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed*



- countries*. Routledge International Studies in Money and Banking – IDRC, London.
- Llambí, C., Laens, S., Perera, M. y Ferrando, M. 2009. *Evaluación del impacto de la reforma tributaria de 2007 sobre la pobreza y la desigualdad en Uruguay*. DT. 05/2009 Junio 2009. CINVE. Montevideo.
- Oliveira, Marcelo. 2015. *ABC de la justicia fiscal*. Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe. Lima.
- Oxfam. 2014. "Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis". *Documentos de trabajo de OXFAM*. Septiembre. [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)
- Pazos Morán, María. 2010. "Introducción. Políticas fiscales y equidad de género". En María Pazos Morán y Maribel Rodríguez (coord.) "Fiscalidad y equidad de género." *Documento de Trabajo*. 43. Fundación Carolina CeALCI. Madrid. <http://www.fundacioncarolina.es>
- Pérez Frago, Lucía. 2012. "Análisis de género de las políticas fiscales: agenda latinoamericana". En V. Esquivel V. (ed.). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. ONU Mujeres. Santo Domingo.
- Rodríguez, Corina. 2008. "Gastos, tributos y equidad de género - Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género". *Documento de trabajo*. 66. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Cieep).





## Anexos

### Anexo 1. Indicadores del mercado de trabajo por situación de pobreza según área geográfica (%), 2016

	Tasa de actividad			Tasa de empleo			Tasa de desempleo		
	Total	Encima LP	Debajo LP	Total	Encima LP	Debajo LP	Total	Encima LP	Debajo LP
Total país	63,4	63,8	58,8	58,4	59,5	45,7	7,8	6,8	22,3
Montevideo	65,8	66,3	61,9	60,4	61,8	47,7	8,2	6,7	23,0
Total interior	61,8	62,2	55,2	57,1	57,9	43,4	7,6	6,8	21,3
Localidades de 5.000+ hab.	62,0	62,3	56,7	57,0	57,8	44,0	8,1	7,3	22,4
Localidades de menos 5.000 hab.	59,3	60,0	52,0	54,7	55,7	42,4	7,9	7,1	18,5
Zonas rurales	64,4	64,9	42,6	62,3	62,9	37,3	3,2	3,1	12,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)-Encuesta Continua de Hogares (ECH).

### Anexo 2. Evolución de la tasa de actividad por sexo según condiciones de pobreza, 2001-2015. Localidades de más de 5.000 habitantes (%)

Año	Pobres		No pobres	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2001	77,8	51,3	70,8	50,8
2002	77,7	49,7	68,1	49,2
2003	74,1	49,9	66,2	48,4
2004	74,3	48,0	67,7	49,0
2005	73,2	49,2	67,5	49,6
2006	74,5	50,4	70,6	52,2
2007	76,8	51,8	72,8	54,4
2008	74,5	51,6	72,4	55,2
2009	75,1	52,1	73,0	56,0
2010	74,3	52,2	72,8	56,1
2011	72,5	50,6	74,3	57,8
2012	72,1	50,0	73,1	56,9
2013	71,8	48,3	73,5	56,1
2014	72,7	49,5	73,9	57,5
2015	70,1	49,5	72,8	56,9

Fuente: elaboración propia en base a microdatos de la ECH-INE.



### **Acerca de la autora**

**Alma Espino.** Economista uruguaya. Es investigadora en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República (Udelar).

### **Pie de imprenta**

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia  
Teléfono (57 1) 347 30 77  
Fax (57 1) 217 31 15  
<http://www.fes-colombia.org>

### **Para solicitar publicaciones:**

[saruy.tolosa@fescol.org.co](mailto:saruy.tolosa@fescol.org.co)

**Bogotá, marzo de 2019**

**ISSN 2422-0663**

**Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.**

**Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.**

**Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.**

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.