

Perspectiva de género y justicia tributaria: una aproximación al caso venezolano

Esther Pineda G.

- La normativa jurídica de Venezuela garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades y la no discriminación contra la mujer. Sin embargo, las desigualdades continúan dándose informalmente, mediante prácticas y discursos estereotípicos que menoscaban el acceso y ascenso de las mujeres al ámbito económico productivo. Esto se evidencia en el hecho de que en los últimos veintiséis años las brechas de participación laboral entre hombres y mujeres se han reducido apenas 16,5%.
- La tributación desde la perspectiva de género en Venezuela ha sido un ámbito totalmente desatendido, en el que las disparidades se expresan por acción u omisión en los impuestos directos e indirectos, mediante la implementación de un derecho masculinista y de la ausencia de perspectiva de género en las políticas fiscales.
- La Constitución de la República establece que el sistema tributario procurará la justa distribución de cargas públicas según la capacidad económica del contribuyente. Pese a ello, la mayor parte de los ingresos recaudados provienen de un impuesto regresivo como el IVA, que impone igual esfuerzo contributivo a quienes menos capacidad tributaria tienen, entre estos, las mujeres.



Contenido

Introducción	3
Participación de las mujeres venezolanas en la fuerza de trabajo	3
Desigualdades de género e inequidad tributaria.....	8
El sistema tributario y el sexismo en la normativa de los impuestos directos e indirectos en Venezuela	13
Ruta de acción para el tránsito hacia sistemas impositivos con equidad.....	16
Tributación, género e información	18
Conclusiones.....	19
Referencias	21
Leyes consultadas	22



Introducción

La segmentación de disciplinas producto de la división sexual del trabajo, aunada a la narrativa en la que se definió la fiscalidad como “cosa de hombres”, favoreció su monopolización en manos masculinas y la desestimación e invisibilización de las contribuciones de las mujeres. Esto se evidencia en su poca participación y producción académica, así como en la desatención del impacto diferenciado de la tributación en la vida de las mujeres.

Esta problemática comienza a ser abordada recientemente en los estudios sobre tributación y de género, con el propósito de diagnosticar, comprender y proponer elementos progresivos dirigidos a erradicar las desigualdades y formas de discriminación por razones de género presentes en el ámbito fiscal, específicamente en los impuestos directos e indirectos que continúan afectando el poder de negociación de las mujeres en los hogares, condicionando su inserción laboral y autonomía financiera, y colaborando en la feminización de la pobreza.

Ante esta problemática, la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), en el marco del Proyecto regional de tributación para la equidad, se propuso realizar un diagnóstico sobre la situación de la equidad de género en la tributación de América Latina, tomando como objeto de estudio los casos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. En el caso venezolano, este se presentó como un reto ante la inexistencia de antecedentes, investigaciones o informes que aborden la temática, la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo de los contribuyentes, sumado al abandono y desinterés en materia tributaria demostrado por las organizaciones, fundaciones, institutos y entes rectores dirigidos a la situación social de la mujer y la igualdad de género.

A pesar de las limitaciones encontradas en cuanto al acceso a la información, fue posible hacer con éxito el estudio diagnóstico, que se presenta a continuación al lector en cinco apartados. El primero visibiliza y explica las desigualdades por razones de género

en el escenario económico y laboral de la sociedad venezolana, con énfasis en los procesos de transformación experimentados durante los últimos años, el desarrollo de una normativa jurídica que prohíbe taxativamente las restricciones y discriminaciones a las mujeres para su acceso al empleo, y cómo esto se ha reflejado en los indicadores de la fuerza de trabajo.

El segundo apartado analiza teóricamente, desde los estudios de género, las disparidades a las que se enfrentan las mujeres en el ámbito tributario, ejemplificando algunas de sus manifestaciones mundiales y regionales, intentando dar cuenta del estado del arte de la materia.

El tercero, por su parte, se propone exponer el sistema tributario venezolano, caracterizado por sus bajos niveles de recaudación y su dependencia de los impuestos regresivos. Asimismo, analiza la normativa tributaria para identificar las posibles disparidades por razones de género presentes.

Esta caracterización de los sistemas impositivos permitió la redacción de un cuarto apartado, dirigido a reconocer los actores involucrados y las rutas institucionales a las que es necesario someter las posibles propuestas para la incorporación en la tributación de elementos progresivos con perspectiva de género.

De este modo el estudio concluye con una quinta parte en la que se revelan los obstáculos que se enfrentan en la aproximación a este asunto, dilucidando la información requerida y las instancias involucradas necesarias para avanzar hacia una tributación para la equidad.

Participación de las mujeres venezolanas en la fuerza de trabajo

En los últimos años las mujeres se han insertado progresiva y significativamente en el trabajo remunerado y la tasa de actividad femenina ha aumentado. Sin embargo, esta participación continúa siendo me-



nor a la masculina. De acuerdo con datos de ONU Mujeres 2015, de la población en edad de trabajar laboralmente activa en el mundo, 76,1% son hombres y 49,6% mujeres. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) afirma que la disparidad de género entre las tasas de participación laboral varía según la región: en Oriente Medio y el norte de África esta alcanza 51%, seguida de Asia meridional y Centroamérica con más de 35%, registrándose los niveles más bajos en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) y en África oriental y central, con un aproximado de 12%.

Esta inserción de las mujeres en el trabajo remunerado se ha visto limitada o condicionada por la violencia de género, la maternidad, el cuidado de hijos e hijas, personas mayores o con discapacidad y la ausencia de corresponsabilidad en el hogar, y también por la existencia de barreras de acceso a la propiedad, a la obtención de créditos y de ingreso al trabajo, las cuales son principalmente de carácter ideológico, moral y religioso.

Según el informe *Mujer, empresa y el derecho 2016* del Banco Mundial, la desigualdad legal por razones de género sigue siendo algo común, y en el estudio adelantado en ciento setenta y tres economías se encontró que: 1) en ciento cincuenta y cinco de las estudiadas existe por lo menos una ley que impide las oportunidades económicas de las mujeres; 2) en las ciento setenta y tres se identificaron novecientas cuarenta y tres disposiciones legales que diferencian por razón de género; 3) en cien, las mujeres enfrentan restricciones sobre los tipos de trabajos que pueden desarrollar basadas en su género; y 4) en dieciocho, el esposo puede impedir legalmente que su esposa trabaje.

Es importante señalar que estas limitaciones y prohibiciones no son inofensivas. El Banco Mundial (Banco Mundial, 2016) ha afirmado al respecto que las restricciones en materia de horario, sectores y ocupaciones limitan el abanico de trabajos que pueden realizar las mujeres, dando lugar a la segregación

ocupacional y a su relegación a actividades y sectores no remunerados. Además, tienen también importantes consecuencias en el desarrollo económico de los países, pues la imposición de restricciones al tipo de trabajo que pueden hacer las mujeres tiene el efecto de perjudicar a las empresas y a la competitividad general de la economía debido a que el grupo de candidatos idóneos para cubrir una vacante se reduce a la mitad, con la disminución consiguiente de las probabilidades de contratar a personas más talentosas.

A estas barreras de ingreso al trabajo se suman las brechas de segregación, las de capacitación¹, las brechas de ascenso o techo de cristal², las salariales³, la violencia laboral y el acoso sexual⁴. Estos hechos en su conjunto han creado las condiciones por las cuales las mujeres han quedado relegadas en el

1 Suponen las limitaciones impuestas a las mujeres para acceder a las oportunidades de capacitación laboral en las instituciones y empresas en las que hacen vida pese a que suelen poseer niveles educativos más altos.

2 Implica la baja representación de mujeres en cargos de decisión y las dificultades para acceder a los mismos.

3 Pese a que el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales de 1966 reconoce en su artículo 7° la igualdad salarial –entendida como el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, entre las que destaca un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; y que en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual–, aún en la actualidad las mujeres obtienen remuneraciones más bajas con respecto a los hombres por el desarrollo de actividades de igual valor. “En los países de la Ocde, la brecha salarial entre los géneros, definida como la diferencia entre la mediana de los salarios de hombres y mujeres dividida por la mediana del salario de los hombres, se estima en 16% (Ocde, 2012). La segregación por tipo de empleo y el número reducido de horas de trabajo, sumados a las diferencias de experiencia laboral, explican alrededor del 30% de la brecha salarial, en promedio. Esta brecha salarial, si bien es reducida en el caso de las mujeres jóvenes, aumenta de manera abrupta durante los años de procreación y cuidado de los niños, lo cual indica que la maternidad está “penalizada” con una pérdida salarial estimada en el 14% en los países de la Ocde” (Elborgh-Woytek, 2013: 11).

4 Entendido como la solicitud de cualquier acto o comportamiento de contenido sexual no deseado valiéndose de una situación de superioridad laboral o con ocasión de relaciones derivadas del ejercicio profesional.



mercado laboral a empleos precarios, de menor remuneración económica (principalmente del sector servicios)⁵, menor cualificación, menor estima social y mayor vicisitud, la mayor parte de las veces sin protección social y al margen de la legislación laboral⁶.

En el caso de Venezuela, en lo que refiere a la participación femenina en la fuerza de trabajo, según los indicadores del Instituto Nacional de Estadística (INE) esta ha aumentado exigua, progresiva y sostenidamente en los últimos años, pasando de 37% en 1990 a más de 50% durante la década de 2000. No fue sino en abril de 2016 (últimos datos disponibles) que la tasa de actividad femenina cayó a 48,6 (gráfico 1), lo que puede explicarse como una consecuencia de la inestabilidad y desequilibrios económicos que enfrenta actualmente el país⁷. En térmi-

nos generales, las brechas de fuerza laboral pasaron de 44,7% en 1990 a 28,4% en 2016, es decir que en los últimos veintiséis años apenas se redujeron 16,5%⁸.

El gráfico 1 muestra también que los años en los que la actividad femenina en la fuerza de trabajo alcanzó su punto más alto fueron entre 2001 y 2005, con una media de 53,7%, lo cual puede atribuirse al aumento de la tasa de desocupación masculina, que venía incrementándose desde 1999 para alcanzar su punto máximo durante 2002 y 2003⁹, con 14,4% de desocupación. Esta coyuntura queda en evidencia ante el hecho de que en 2016 la actividad femenina disminuyó nuevamente a 50,6%, año en el que la tasa de desocupación masculina descendió significativamente, para situarse en 8,2%. Esto permite

5 Katrin Elborgh-Woytek (2013) afirma que, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2013), en los países de la Oede las mujeres ocupan un porcentaje desproporcionadamente alto de los empleos en servicios de salud y comunitarios, seguidos por los educativos, y que según análisis de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2010), las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores que se caracterizan por su bajo estatus y remuneración.

6 Esta situación se profundiza al interceptarse con variables como la clase social, la pertenencia étnica o racial, la identidad de género, la preferencia sexo-afectiva, el grupo etario, la ubicación geográfica o la tenencia de algún tipo de discapacidad o necesidad especial. Es decir, si bien todas las mujeres por su condición de género se encuentran expuestas a las desigualdades y formas de discriminación por razones de género, las más pobres, indígenas, afrodescendientes, lesbianas, transgéneros, rurales, migrantes o con discapacidad encuentran mayores dificultades para insertarse en condiciones de equidad en el trabajo remunerado de calidad y, por tanto, de lograr autonomía y empoderamiento.

7 De acuerdo con el *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2017* de la Cepal, la caída del PIB en Venezuela en 2016, el tercer año consecutivo de contracción, fue de 9,4%. Además, persisten las presiones inflacionarias: es también el tercer año consecutivo en que las tasas de inflación presentan guarismos de tres dígitos. La cuantiosa inyección de base monetaria que requiere el financiamiento monetario del déficit fiscal alimenta la depreciación del tipo de cambio y las expectativas de inflación. En 2016 las finanzas públicas del país se vieron afectadas por la dinámica del precio del crudo, que, en el caso de la canasta venezolana, cayó 21,2%. La producción de crudo venezolano también se contrajo 9,1% de acuerdo con lo informado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (Opep). En el primer trimestre de 2017, los precios de la canasta vенеzo-

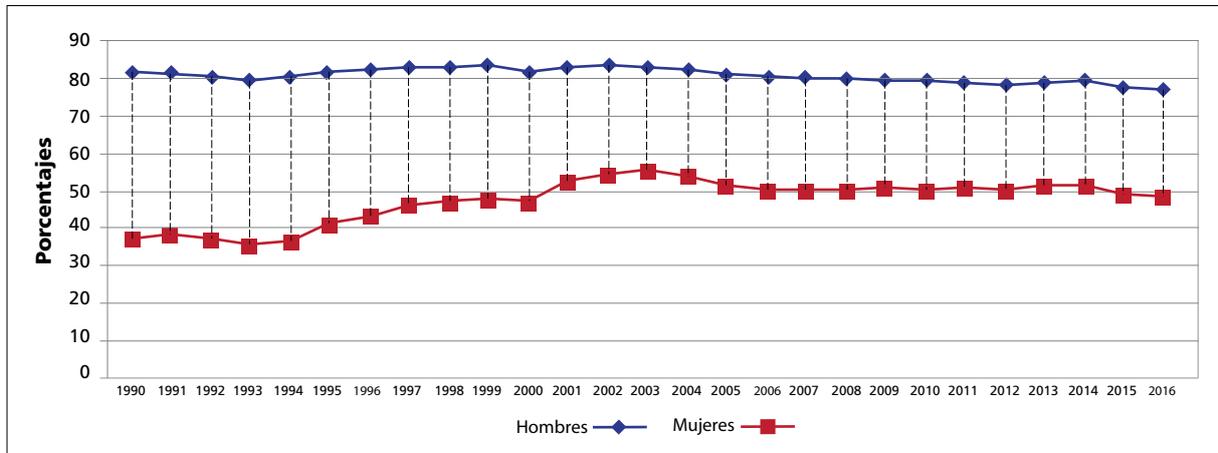
lana tuvieron una mejora del 81% respecto del promedio del primer trimestre de 2016, y al comparar el segundo trimestre de 2017 con el mismo periodo de 2016 se observa un crecimiento de 17,9% del precio promedio de la canasta. Sin embargo, la mejora en el precio del crudo no se tradujo en una recuperación de la caja de la empresa Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA). En 2016 los ingresos fiscales no petroleros crecieron 185,6% en términos nominales, de acuerdo con lo informado por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat). No obstante, dados los niveles de inflación que registra la economía del país, se estima que la recaudación en términos reales cayó más de 50%. En 2016 las reservas internacionales también disminuyeron 32,8%, tras una caída de 25,9% en 2015. En el primer semestre de 2017 alcanzaron el valor más bajo en los últimos veintiún años: 10.004 millones de dólares, lo que equivale a una caída del 9% respecto del valor al cierre de diciembre de 2016. Asimismo, según el estudio, todos los países de la región presentarán tasas positivas de crecimiento, con excepción de Venezuela, cuyo PIB caería -7,2%.

8 Venezuela no es la excepción. En la región latinoamericana y caribeña según datos del *Informe de desarrollo humano 2014* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, son pocos los países que han logrado reducir las brechas de participación laboral, que en 2013 eran: Argentina 28%, Bolivia 17%, Chile 26%, Colombia 24%, Costa Rica 33%, Ecuador 28%, El Salvador 31%, Guatemala 39%, Honduras 40%, México 35%, Nicaragua 33%, Panamá 33%, Paraguay 29%, Perú 16%, República Dominicana 28% y Uruguay 21%.

9 Un escenario de acentuada conflictividad política y social durante 2002 y 2003 creó las condiciones para la desestabilización de la economía y, por tanto, de la fuerza de trabajo en los diferentes sectores, ramas de la actividad económica y categorías de ocupación.



Gráfico 1. Tasa de participación laboral por sexo de la población en edad de trabajar, 1990-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Indicadores básicos de la fuerza de trabajo. Cálculos propios.

interpretar que un porcentaje importante de mujeres se incorporó temporalmente al trabajo remunerado para sustituir el ingreso que sus cónyuges u otra figura masculina en el hogar dejaron de percibir en dicho periodo.

Aunado a ello, es importante destacar que si bien la inserción de la mujer en la fuerza de trabajo se llevaba a cabo en mayor medida en el sector informal de la economía, de acuerdo con las estadísticas sistematizadas su participación en el mismo ha mermerado notoria y proporcionalmente con respecto al incremento de su participación en el sector formal, al pasar de 46,5% en 2002 a 62,3% en abril de 2016 (gráfico 2).

Esta situación puede estar favorecida por el hecho de que la normativa jurídica del país con fundamento en la ley aprobatoria de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, garantiza el derecho a la igualdad de oportunidades y la no discriminación contra la mujer¹⁰. Estas legislaciones han contribuido a minimizar

y erradicar las formas de discriminación y desigualdad explícitas por razones de género en el ámbito económico y laboral, expresándose principalmente en:

- ♦ La eliminación de obstáculos, prohibiciones y normativas que contengan preeminencia de ventajas o privilegios del hombre sobre la mujer o que desmejoren la condición de esta última.
- ♦ La prohibición de la discriminación basada en el género o estado civil para la obtención de empleo, la firma de un contrato de trabajo, el registro de un negocio o la apertura y movilización de cuentas bancarias.
- ♦ La igualdad de acceso para las mujeres y los hombres a todos los empleos, cargos, ascensos, y oportunidades (incluso en aquellas tareas consideradas tradicionalmente masculinas, arduas o peligrosas), así como a idéntica remuneración por igual trabajo.
- ♦ La igualdad de derechos para hombres y mujeres en el acceso a y uso de la propiedad y la herencia.
- ♦ La prohibición de solicitar requisitos sobre la apariencia física o buena presencia, así como de resultados de exámenes de laboratorios clínicos que supeditan la contratación, ascenso o la permanencia de la mujer en el empleo.

10 Entre estas normas es posible considerar: la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; la ley orgánica de oportunidades para la mujer; la de promoción y protección de la lactancia materna; la ley para la protección de las familias, la maternidad y la paternidad; el decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica del trabajo, de los trabajadores y las trabajadoras; y la ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.



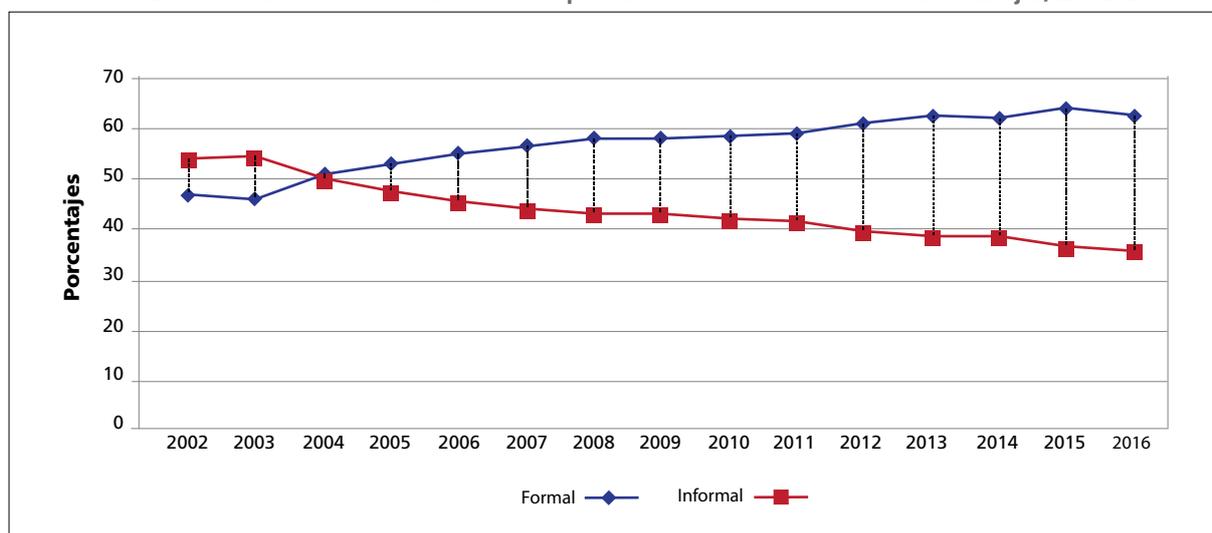
- ♦ La prohibición de despedir o presionar a la mujer trabajadora o menoscabar sus derechos con ocasión de su estado de gravidez, aunado a la existencia de garantías de una posición laboral equivalente después del permiso de maternidad y los derechos de la trabajadora en el periodo de lactancia.

Pese a ello, y aun cuando en los últimos años las mujeres se han incorporado en mayor proporción al trabajo remunerado, para ellas es más difícil encontrar

empleo (gráfico 3). De acuerdo con los indicadores básicos de la fuerza de trabajo del Instituto Nacional de Estadística, aunque las brechas se han reducido, las tasas de desocupación continúan siendo más altas para las mujeres que para los hombres. Es decir, si bien hay más mujeres empleadas, también son más las desempleadas en relación con los hombres.

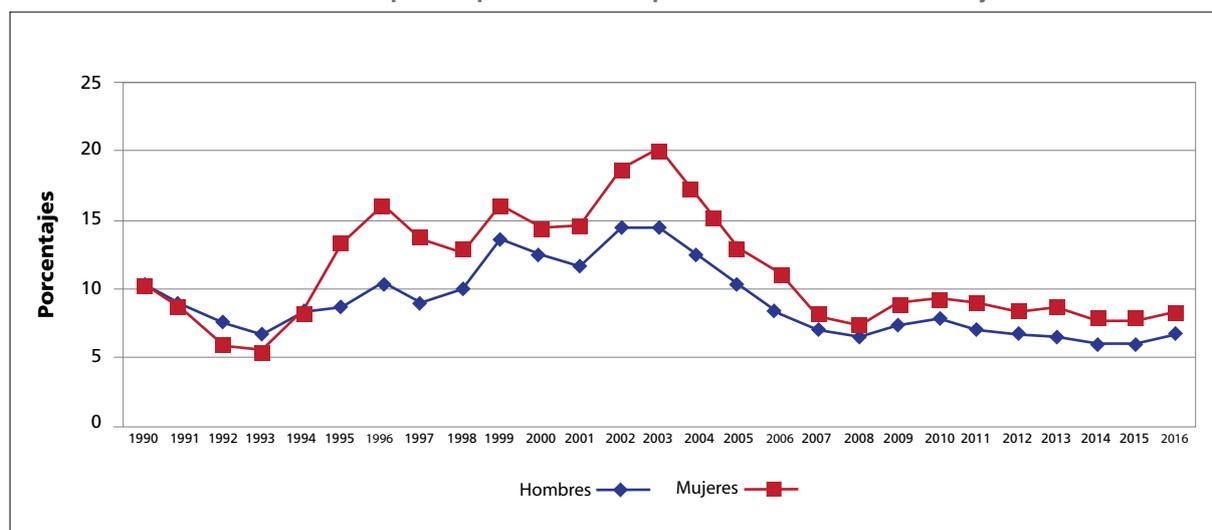
En el país estas desigualdades y limitaciones se ejecutan informalmente, al margen de las leyes, mediante prácticas, discursos, prejuicios, concepciones

Gráfico 2. Sector de actividad laboral de la población femenina en edad de trabajar, 2002-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Indicadores básicos de la fuerza de trabajo. Cálculos propios.

Gráfico 3. Tasa de desocupación por sexo de la población en edad de trabajar, 1990-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Indicadores básicos de la fuerza de trabajo. Cálculos propios.



y estereotipos de género¹¹ que menoscaban en la cotidianidad el acceso y ascenso de las mujeres en el ámbito laboral, y que se reflejan en la persistencia de brechas de participación y segmentación laboral¹².

Ahora bien, en lo que refiere a las tasas de inactividad económica, aun cuando las brechas entre hombres y mujeres se han reducido, continúan siendo significativas (gráfico 4). En el caso de las mujeres, es evidente una disminución de la inactividad por motivos del trabajo de cuidado entre 2001 y 2005, periodo en el cual las estadísticas se ubicaron levemente por debajo de los tres millones. Empero, este hecho se puede explicar como una consecuencia del aumento en la tasa de desocupación masculina, que además coincide con el periodo de mayor actividad económica y laboral femenina registrado.

Un dato de gran significación es el aumento en la cantidad de mujeres inactivas laboralmente por motivos de estudio. Sin embargo, en su mayoría quienes se mantienen económicamente inactivas están sujetas al trabajo de cuidado no remunerado dentro del hogar, y en este caso los guarismos se han mantenido estables durante los últimos años (gráfico 5). Este hecho demuestra que las desigualdades por razones de género no han sido superadas en el país, revelándose en la ausencia de corresponsabilidad el mantenimiento de desigualdades por razones de género en la composición y organización familiar, así como en la prevalencia de estereotipos de género en los que se continúa asumiendo el espacio privado y el trabajo de cuidado no remunerado como una responsabilidad exclusiva de las mujeres.

11 Baron y Byrne (1998) hacen referencia a los rasgos que supuestamente poseen los hombres y las mujeres, lo cual distingue a un género de otros.

12 Al respecto, Luz Patricia Mejía, secretaria técnica del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belén do Pará (Mesecvi) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) afirma en una entrevista para Europa Press que es “un contexto social que todavía alimenta los estereotipos machistas, lo que genera una brecha entre un marco legal perfecto que reconoce ampliamente sus derechos y una realidad que hace imposible que disfruten de ellos, de modo que tan solo un cambio cultural podría equipararlas con sus conciudadanos masculinos”.

La inserción y participación femenina en la fuerza de trabajo también ha contribuido a transformar la institución familiar, sus procesos organizativos y relacionales, tal como lo refleja el crecimiento de los hogares con jefatura de mujeres durante los últimos años, hogares que entre 1990 y 2001 pasaron de 24,3% a 29,4%, con un aumento mayor entre 2001 y 2011, hasta alcanzar el 38,7% de los hogares venezolanos (gráfico 6).

Este incremento de la jefatura de hogar¹³ femenina está estrechamente relacionado con las transformaciones experimentadas durante los últimos años en la situación conyugal de las mujeres: en 1990 un 58,6% se declaraba casada o unida, mientras que en 2011 solo 50,6% se declaró en dicha situación conyugal. Lo cual puede vincularse también a los mayores niveles de autonomía económica alcanzada por las mujeres mediante la incorporación al trabajo remunerado, que pasó de 37% en 1990 a 50,8% en 2011. Estos hechos parecen indicar que a menores índices de emparejamiento, mayor autonomía para las mujeres dentro y fuera del hogar. Pero también mayores índices de autonomía económica y en el hogar pudieran estar retardando o limitando los procesos de emparejamiento de las mujeres.

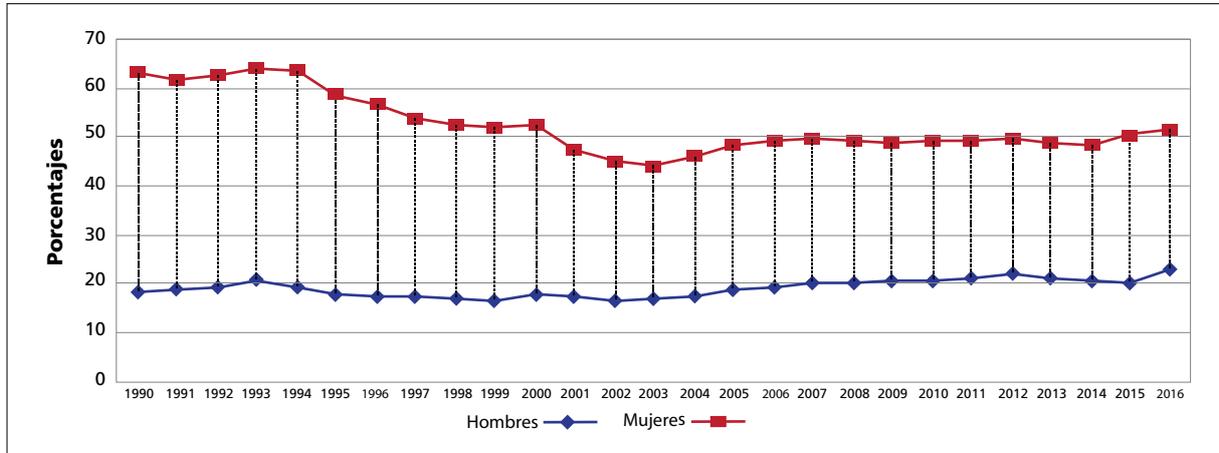
Desigualdades de género e inequidad tributaria

Uno de los grandes problemas al que nos enfrentamos en lo que refiere el abordaje de las políticas económicas y fiscales es la arraigada e inflexible perspectiva monetarista (Pérez, 2006) o falo-capitalocéntrica (Cameron y Gibson-Graham, 2003, citadas en Pérez, 2006) con la que son percibidas, asumidas e interpretadas. Las políticas económicas y fiscales no son ajenas a las desigualdades e inequidades por razones

13 El Censo nacional de población y vivienda define al jefe o jefa del hogar como aquel miembro del hogar, hombre o mujer, al que las otras personas del mismo reconocen como tal por razones de autoridad, parentesco, edad, respeto o por dependencia económica, o por cualquier otra razón que consideren los integrantes del hogar.

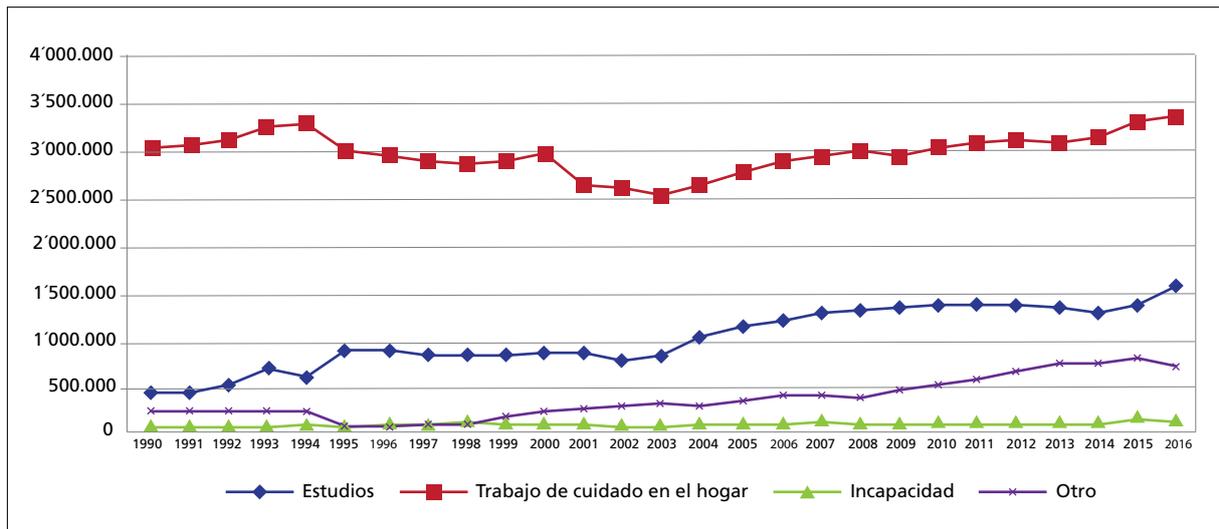


Gráfico 4. Inactividad económica por sexo de la población en edad de trabajar, 1990-2016



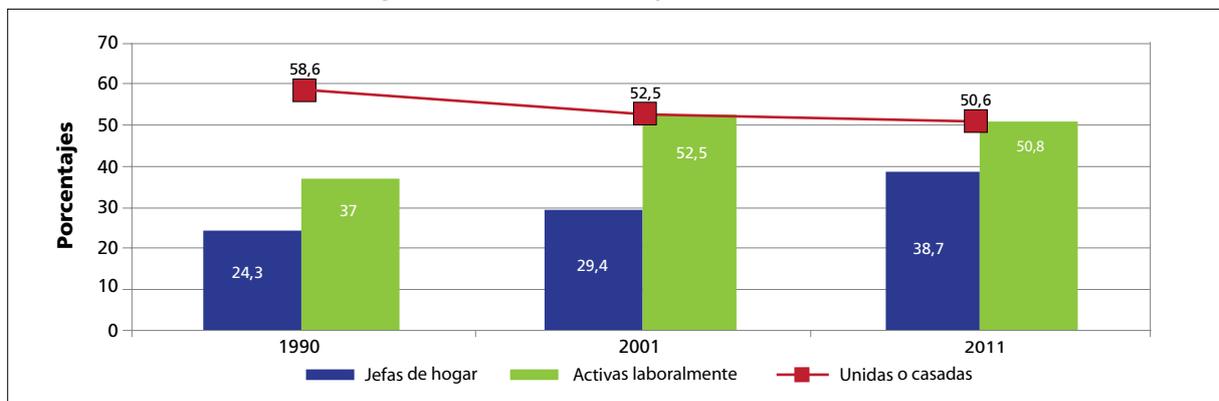
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Indicadores básicos de la fuerza de trabajo. Cálculos propios.

Gráfico 5. Inactividad laboral de la población femenina en edad de trabajar, 1990-2016



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Indicadores básicos de la fuerza de trabajo. Cálculos propios.

Gráfico 6. Hogares venezolanos con jefatura femenina, 1990-2011



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Censo nacional de población y vivienda 1990, 2001 y 2011. Indicadores básicos de la fuerza de trabajo. Cálculos propios.



de género ni se encuentran exentas de ellas, dado que los hombres y las mujeres participan de forma diferenciada en la economía y la fuerza de trabajo, el cual por lo general se organiza en perjuicio de las mujeres a consecuencia de las concepciones y prácticas sexistas¹⁴ en una sociedad patriarcal¹⁵ y androcéntrica¹⁶.

Este hecho ha tenido y continúa teniendo importantes repercusiones en lo que se refiere a las políticas fiscales, las cuales, sea por medio de la tributación o del gasto público, pueden contribuir a profundizar o minimizar las desigualdades de género. En el ámbito tributario estas disparidades pueden explicarse como consecuencia de la discriminación de género por acción u omisión¹⁷, en los impuestos directos e

indirectos, la cual tradicionalmente se ha operacionalizado mediante:

La existencia de un derecho masculinista, que según Alda Facio (2005) norma y regula diferenciada y desigualmente la conducta y actuación de hombres y mujeres. Estas legislaciones son aquellas que privilegian a los hombres o las que no son capaces de reconocer y actuar contra la discriminación, perjuicio y violencia experimentada por las mujeres. En el caso de las leyes tributarias y las reformas propuestas, como lo ha señalado Chiara Capraro (2015) estas

- 14 El sexismo se define, según Pineda (2011), como un hecho social en el cual se genera una relación desigual entre los géneros, generalmente orientada a desfavorecer a las mujeres en los ámbitos político, económico, religioso, bélico, jurídico, ético, ideológico, educativo, familiar, entre otros. Estas características que se le atribuyen a la mujer la subordinan y desprecian, lo cual contribuye aún más a ejercer la dominación masculina.
- 15 El patriarcado, de acuerdo con Victoria Sau (2000), es una forma de poder histórica por parte de los hombres sobre las mujeres, cuyo agente ocasional fue de orden biológico, elevado posteriormente a la categoría política y económica. De acuerdo con la autora, a lo largo de la historia ha consistido en el poder ejercido por los padres, es decir, consiste en un sistema familiar y social, ideológico y político en el cual los hombres, mediante la fuerza, la presión directa, los rituales, la tradición, la ley o el lenguaje, las costumbres, la etiqueta, la educación y la división del trabajo, determinan cuál es o no el papel que deben interpretar las mujeres con el fin de estar sometidas al varón en todas las circunstancias.
- 16 Para Victoria Sau (2000) es la perspectiva que toma al hombre como la medida de todas las cosas.
- 17 En los trabajos académicos e informes disponibles la situación diferenciada de hombres y mujeres en el ámbito de la tributación ha sido abordada desde la teoría de los sesgos de Janet Stotsky (2005), quien considera que el sesgo de género puede manifestarse de dos formas, entre ellas: 1) el sesgo de género explícito, que se materializa en las diferencias existentes en las leyes o reglamentaciones y su aplicación a hombres y mujeres. Se identifica fácil, pues normalmente consta por escrito en el código o las reglamentaciones fiscales, aunque también puede reflejarse en prácticas informales, en cuyo caso los hábitos y las costumbres reemplazan en la práctica al derecho, como sucede en algunos países en desarrollo. De acuerdo con la autora, la discriminación explícita en razón de género en el caso del impuesto sobre

la renta personal puede adoptar diversas formas, como la inclusión de normas que rigen la atribución de la renta compartida (como la renta no laboral o la renta derivada de una empresa familiar), la asignación de exenciones, deducciones y otras desgravaciones fiscales, así como el establecimiento de tipos impositivos y responsabilidades legales por el pago del impuesto; 2) el sesgo de género implícito, que se manifiesta mediante diferencias en la forma en que el sistema fiscal afecta el bienestar de hombres y mujeres. Este sesgo es más difícil de identificar pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a hombres y mujeres. El sesgo implícito normalmente es patente como resultado del aumento de los tipos impositivos marginales que pueden desalentar el trabajo de quienes perciben la renta secundaria en el hogar.

Aun cuando Stotsky reconoce que los sistemas fiscales tratan a hombres y mujeres de forma diferente, afirma que "ya sea explícito o implícito, el sesgo de género puede considerarse bueno o malo en función de los juicios de valor sobre el comportamiento social o económico que se estima conveniente" (Stotsky, 2005: 42). La autora es muy cuidadosa ante las desigualdades por razones de género, no hace manifestaciones sus valoraciones al respecto, por lo cual no queda claro si acepta o rechaza estas desigualdades, si las considera positivas o negativas, funcionales o disfuncionales, si deben ser modificadas o mantenidas. Empero, la teoría de sesgos al cuestionar el trato diferenciado mas no el trato desigual, puede constituir un impedimento para la incorporación de elementos progresivos como la generación de propuestas de reformas y la aplicación de acciones afirmativas o medidas de discriminación positiva en favor de las mujeres en materia tributaria, las cuales se encuentran amparadas en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw), que permite se dé un trato diferente cuando este tenga por finalidad evitar la discriminación. También están contenidas en la Estrategia de Montevideo para la implementación de la agenda regional de género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030, orientada a la implementación de políticas públicas que contribuyan a eliminar las desigualdades de género y garantizar los derechos humanos y la autonomía de las mujeres en toda su diversidad.



se tramitan y expiden dentro de las desigualdades de género existentes, por lo que las mujeres son discriminadas en relación con su acceso a los ingresos, activos y bienes inmuebles y al control que tienen sobre ellos. Entre estas leyes que legitiman, mantienen y promueven las inequidades por razones de género en materia tributaria es posible considerar principalmente aquellas relativas a los impuestos directos¹⁸, en las que está contemplada:

- ♦ La aplicación del principio de neutralidad de género, donde el impuesto se aplica de igual forma a hombres y mujeres, obviando las semejanzas en cuanto a la participación laboral y el ingreso. Este principio atenta en contra de la equidad, pues “cuando la política pública aplica el mismo trato fiscal a personas que no son iguales entre sí, las diferencias entre individuos se acentúan aún más” (Grown y Valodia, citado en Sour, 2015: 137).
- ♦ La aplicación de impuestos sobre el total de ingresos familiares, discriminación que sufren los segundos perceptores de renta, principalmente las mujeres. Esta modalidad está presente en países como Irlanda y Luxemburgo, pero también bajo las figuras de *splitting* en Alemania y Portugal, cociente familiar en Francia y tributación familiar acumulada en España. Además, según el análisis de Immervoll (2009) Austria, Bélgica, Finlandia e Italia, a pesar de tener sistemas de impuestos individuales, introducen transferencias o beneficios de otro tipo que convierten al sistema fiscal en familiar. Este hecho, como bien ha señalado Capraro (2015), pone a las mujeres en desventaja, pues gravar sus rentas junto a las de su pareja las coloca en un tramo impositivo superior al que tendrían si solo se considera su propia renta.
- ♦ La atribución al hombre de toda la renta no laboral generada por los bienes o propiedades

mancomunadas, así como de los beneficios de las empresas familiares y otros activos cuando las declaraciones se presentan por separado. Esta figura se mantiene en Argentina, Costa de Marfil, Kenya, República Dominicana y Tailandia.

- ♦ El establecimiento de disposiciones de exención tributaria o desgravaciones por cónyuge a cargo o financieramente dependiente, generalmente la mujer. Sin embargo, “estas exenciones representan un pago por el trabajo no remunerado que no le queda a la mujer trabajadora, sino a su cónyuge, quien por lo tanto lo controla” (Capraro, 2015: 10).
- ♦ La aplicación de incentivos fiscales a uno solo de los cónyuges en la tributación individual, permitiendo generalmente reclamar y realizar deducciones solo a los contribuyentes hombres. En Marruecos, si el declarante es un hombre la categoría de “dependiente” incluye automáticamente a la esposa y se le asignan por defecto los subsidios por hijos; mientras que para reclamar el subsidio las mujeres contribuyentes deben estar en capacidad de demostrar legalmente su condición de jefas de hogar o que su esposo, hijos e hijas dependen financieramente de ellas.
- ♦ La adjudicación exclusiva de la responsabilidad tributaria (presentación de las declaraciones y pago de impuestos) a uno de los dos cónyuges, normalmente el hombre. En estos casos se suprime la personalidad separada como contribuyente del otro cónyuge, tradicionalmente la mujer.
- ♦ El reconocimiento tributario en algunos países de la poliginia, esto quiere decir, la existencia de disposiciones específicamente referidas a las esposas múltiples; por ejemplo, en Níger, donde el régimen del impuesto sobre la renta prevé la imposición por separado de la esposa o esposas, pero no a los esposos múltiples.

La ausencia de perspectiva de género en la toma de decisiones micro y macroeconómicas, espacios donde, según Mercedes Ruiz (2013) se institucionalizó un claro predominio de valores masculinos como

18 De acuerdo con Oxfam (2014), son aquellos que se establecen directamente sobre las fuentes de riqueza, la propiedad o la renta, ya sea de personas o instituciones. Un ejemplo es el impuesto sobre la renta.



“éxito”, “competencia” o “prima de riesgo”, y en los que la participación de la mujer continúa siendo reducida y secundaria. Los hombres monopolizaron el proceso de diseño e implementación de las grandes políticas y medidas económicas, lo cual ha dado como resultado iniciativas pensadas por y para los hombres, en las que se han obviado las experiencias y condiciones de vida diferenciadas de las mujeres, así como sus intereses y necesidades concretas.

En el ámbito tributario esto se traduce en la configuración de impuestos indirectos¹⁹ que protegen, fortalecen y mantienen las desigualdades de género pues, como afirma May (2013), la evidencia estadística muestra que las mujeres economistas están mucho más a favor de avanzar hacia una distribución del ingreso más equitativa y una estructura impositiva más progresiva²⁰. De acuerdo con ello, es posible considerar que en este contexto la discriminación por razones de género se realiza principalmente mediante:

- ♦ La implementación de tributos indirectos, aparentemente de carácter impersonal y neutral en términos de género. Sin embargo, impuestos regresivos como el IVA afectan desproporcionadamente más a las mujeres que a los hombres porque son más vulnerables a la pobreza. Las mujeres en muchos casos no poseen ingresos propios o perciben remuneraciones más bajas, y según un estudio de 2015 del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Cedla), tienden a gastar una proporción mayor de su ingreso en comida, educación y cuidado de la salud.
- ♦ La imposición de impuestos al consumo sobre productos adquiridos exclusivamente por mujeres frente a otros similares adquiridos por hombres y mujeres indistintamente. Hecho que para

Capraro (2015) podría tener un impacto negativo al reducir aún más sus precarizados ingresos.

- ♦ Los incrementos en los impuestos a productos y servicios de consumo principalmente masculino (en función de las normas de género) como el alcohol y el tabaco, los cuales pueden acentuar las desigualdades y el poder de negociación de las mujeres dentro del hogar.

Estas normativas y sistemas de impuestos directos e indirectos de carácter anacrónico y regresivo, ponen en evidencia que no son neutrales e inofensivos en términos de género. La omisión de las particularidades y especificidades de la situación social de las mujeres y el establecimiento de determinadas figuras y modalidades impositivas, contribuyen a la profundización y el mantenimiento de las inequidades entre hombres y mujeres, por medio de: 1) el favorecimiento y privilegio de la familia nuclear y heterosexual mediante la penalización fiscal de las mujeres solteras, jefas de hogares, familias monoparentales, homoparentales, así como de otras formas de organización social y familiar; 2) la legitimación de la división sexual del trabajo y los roles de género tradicionales, perpetuando en el imaginario social la condición de tutor-proveedor del hombre y la dependencia-subordinación económica de las mujeres; 3) el desincentivo de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

Ante ello, en los ámbitos mundial y regional han comenzado a desarrollarse procesos de diagnóstico, investigación, campañas de sensibilización y acción, propuestas de reformas en las normativas e iniciativas dirigidas a atender y minimizar el impacto de las desigualdades de género en el sistema tributario. En el caso venezolano, este ha sido un ámbito totalmente desatendido, lo cual quedó en evidencia durante el proceso de indagación para la realización de este estudio, durante el que:

1. No fue posible hallar investigaciones o informes que aborden la temática de forma teórica y metodológicamente rigurosa, pero tampoco en pu-

19 Según Oxfam (2014) son aquellos que gravan actividades económicas como el consumo, la utilización o transmisión de un bien o servicio, la producción o la comercialización. No consideran de forma directa la capacidad tributaria de las personas. Un ejemplo es el IVA (impuesto al valor agregado).

20 Según una encuesta a una muestra aleatoria de hombres y mujeres de la Asociación Estadounidense de Economía que efectuaron sus estudios de doctorado en Estados Unidos.



- blicaciones periódicas, materiales de divulgación u opinión.
2. No se pudieron rastrear organizaciones, fundaciones o institutos dirigidos a la situación social de la mujer que incorporen en sus líneas de estudio o acción a la política fiscal.
 3. No se encontró alguna dependencia que atienda la tributación desde la perspectiva de género en el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género (ente rector en la materia), en el Instituto Nacional de la Mujer (Inamujer). Estas variables tampoco se encuentran contempladas en el Plan para la igualdad y equidad de género "Mamá Rosa" 2013-2019.
 4. No fue posible obtener estadísticas desagregadas por sexo de los contribuyentes en el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, organismo responsable en materia tributaria.

El sistema tributario y el sexismo en la normativa de los impuestos directos e indirectos en Venezuela

Contrario a como ha sido socializada, la tributación no es un hecho exclusivamente económico, es también un hecho político, pues de las perspectivas ideológicas y políticas asumidas, así como de los criterios, escenarios, mecanismos y consensos establecidos dependerá la definición de los regímenes fiscales de los países, los cuales por medio de las medidas tributarias y de gasto, regresivas o progresivas, pueden contribuir a disminuir o profundizar las desigualdades.

En América Latina y el Caribe existe un sistema tributario débil, una cultura tributaria ausente de los contribuyentes, limitada información disponible sobre tributación, altos niveles de desconfianza por parte de la población sobre el destino de los recursos recaudados y sanciones inexistentes o precarias ante la evasión fiscal.

El informe *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017* de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) señala que, a la evasión del impuesto sobre la renta de las personas físicas, debe agregarse la evasión de otros impuestos clave para la región como el impuesto sobre la renta corporativa y el impuesto al valor agregado, que sigue siendo alta. Al respecto, se estima que en 2015 los países de la región perdieron alrededor de 340.000 millones de dólares (6,7% del PIB) por la evasión de estos tres impuestos, lo que supone una pérdida de recursos que duplica con creces el valor total de los gastos de capital de los gobiernos centrales de América Latina, de alrededor de 150.000 millones de dólares para el mismo periodo.

Por su parte la ONU (Organización de las Naciones Unidas) estima que una relación impositiva del 20% del producto interno bruto (PIB) es el mínimo necesario para financiar el logro de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM); y aunque los ingresos fiscales como proporción del PIB en los países en desarrollo han aumentado en las últimas décadas, la relación media de impuestos a PIB en todos los países de América Latina y el Caribe es actualmente 11,4% más baja que la media de la Oede de 34,3%. Asimismo, una característica común en la región sigue siendo la dependencia de los impuestos indirectos como la principal fuente de ingresos, los cuales según el informe *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015* representaron 49% de la recaudación total en los países estudiados en el informe en 2014, en comparación con un promedio de 33% en las economías de la Oede.

En el caso de Venezuela, la tributación tiene un carácter explícitamente progresivo. En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, promulgada en 1999, se establece que:

El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas públicas según la capacidad económica del o la contribuyente, atendiendo al principio de progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida de la



población, y se sustentará para ello en un sistema eficiente para la recaudación de los tributos²¹.

Pese a ello, el régimen fiscal en el país continúa siendo notoriamente frágil, con muy bajos niveles de recaudación, y los principales ingresos tributarios provienen de los impuestos indirectos regresivos. De acuerdo con la información estadística disponible en el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat), adscrito al Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, aunque el total recaudado por dicho órgano como porcentaje del producto interno bruto pasó de 7,42% en 1994 a 11,73% en 2012 (últimos datos disponibles), este aumento no ha sido estable, por lo cual el proceso recaudatorio venezolano se ha caracterizado por un comportamiento variable que no ha permitido superar los 11 puntos porcentuales de aporte al PIB. De esta contribución, el impuesto sobre la renta (ISLR)²² es el menos representativo, alcanzando en 2012 apenas el 2,92%, mientras que impuesto al valor agregado (IVA)²³ aportó 6,77% al PIB (gráfico 7).

Según datos del Seniat, en 2016 el impuesto sobre la renta representó apenas el 21,96% del total recaudado, frente a 57,11% obtenido mediante un

impuesto indirecto regresivo, como el IVA, que impone igual esfuerzo contributivo a quienes menos capacidad tributaria tienen, es decir a las clases con menos recursos económicos (gráfico 8).

Ahora bien, ¿esta situación afecta particular y diferenciadamente a las mujeres? ¿Es posible identificar formas de discriminación por razones de género en el referido régimen tributario? Ante la falta de disponibilidad de estadísticas desagregadas por sexo de los contribuyentes, solo fue posible la aproximación a la situación social de la mujer y las posibles disparidades de género en el sistema tributario venezolano mediante la revisión y el análisis de su normativa tributaria. En esta se pudo hallar una normativa masculinista en los impuestos directos, específicamente en el decreto con rango, valor y fuerza de ley de impuesto sobre la renta, en el que se establece:

La neutralidad de género contenida en la equidad vertical: quienes poseen mayor renta o patrimonio deben aportar en mayor medida, es decir a tasas más altas, para conseguir la “igualdad de esfuerzos”. Las personas naturales y los contribuyentes asimilados deben pagar impuesto según lo expresado en el artículo 50 de la referida ley con base en alícuotas que van de 6% a 34% según la fracción de sus enriquecimientos netos, obviando la disímil participación laboral y las brechas en el ingreso de hombres y mujeres.

La declaración conjunta para la comunidad conyugal: aun cuando posean rentas de bienes propios que administren por separado y sin hacer distinción de la persona que haya obtenido los diferentes tipos de rentas objeto de gravamen. Ante la opción de realizar la declaración individual según el artículo 54 de la ley, a la mujer solo se le permite declarar sus sueldos u honorarios profesionales, obligando a gravar el resto de los enriquecimientos obtenidos en la declaración del hombre²⁴.

21 Título VI. Del sistema socioeconómico, Capítulo II. Del régimen fiscal y monetario, Sección segunda. Del sistema tributario. Artículo 316.

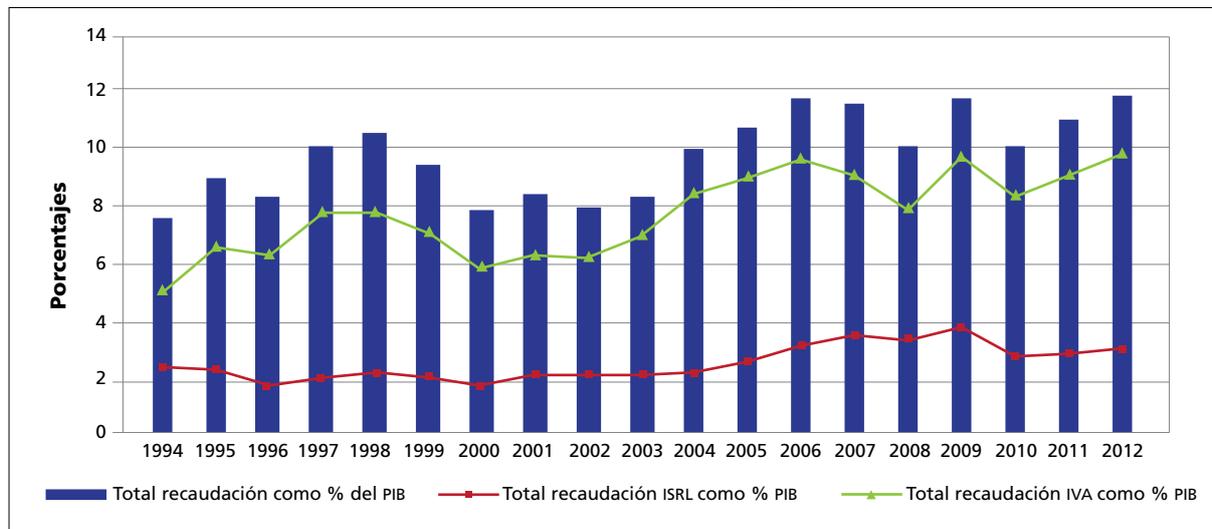
22 De acuerdo con decreto con rango, valor y fuerza de ley de impuesto sobre la renta promulgado en 2015 en *Gaceta Oficial* No. 6.210, este impuesto grava los enriquecimientos anuales, netos y disponibles obtenidos en dinero o en especie por toda persona natural o jurídica, residente o domiciliada en la República Bolivariana de Venezuela, sobre sus rentas de cualquier origen, sea que la causa o la fuente de ingresos esté situada dentro del país o fuera de él.

23 De acuerdo con decreto con rango, valor y fuerza de ley que establece el impuesto al valor agregado promulgado en 2014 en *Gaceta Oficial* No. 6.152, este impuesto grava la enajenación de bienes muebles, la prestación de servicios y la importación de bienes, aplicable en todo el territorio nacional, que deberán pagar las personas naturales o jurídicas, las comunidades, las sociedades irregulares o de hecho, los consorcios y demás entes jurídicos o económicos, públicos o privados, que en su condición de importadores de bienes, habituales o no, de fabricantes, productores, ensambladores, comerciantes y prestadores de servicios independientes, realicen las actividades definidas como hechos imponibles.

24 Artículo 54. “Los cónyuges no separados de bienes se considerarán como un solo contribuyente, salvo cuando la mujer casada opte por declarar por separado los enriquecimientos provenientes de: a) sueldos, salarios, emolumentos, dietas,

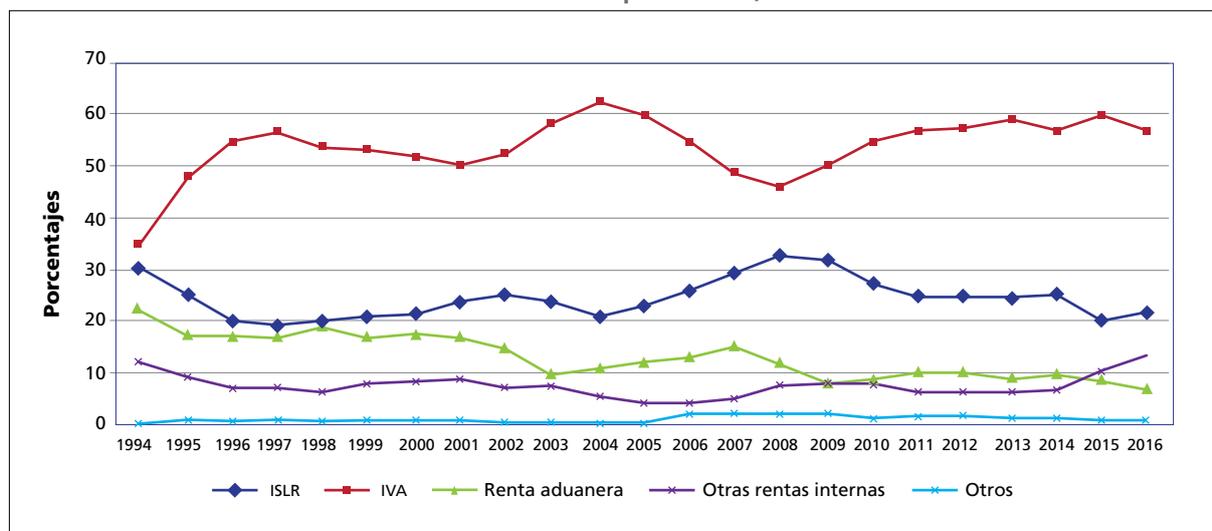


Gráfico 7. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB, 1994-2012



Fuente: Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat).

Gráfico 8. Recaudación por tributo, 1994-2016



Fuente: Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat).

El otorgamiento de beneficios fiscales a la comunidad conyugal: por la existencia de cónyuge, ascendientes (padre y madre vivos) o descendientes (hijos e hijas) directos en condición de dependencia económica; desgravámenes que ante la opción de la declara-

ción separada solo pueden ser reclamados por uno de los contribuyentes²⁵. Pero en una sociedad donde

gastos de representación, pensiones, obviaciones y demás remuneraciones similares distintas de los viáticos obtenidos por la prestación de servicios personales bajo relación de dependencia; y b) los honorarios y estipendios que provengan del libre ejercicio de profesiones no comerciales”.

25 Artículo 59. “Las personas naturales residentes en el país, gozarán de una rebaja de impuesto de diez (10) unidades tributarias (U. T.) anuales. Además si tales contribuyentes tienen personas a su cargo, gozarán de las rebajas de impuesto siguientes: 1) diez unidades tributarias por el cónyuge no separado de bienes. 2) diez unidades tributarias por cada ascendiente o descendiente directo residente en el país. No darán ocasión a esta rebaja los descendientes mayores de edad a menos que estén incapacitados para el trabajo, o



el 61% de la jefatura familiar continúa estando en manos masculinas, supone un beneficio fiscal para los hombres.

Por su parte, fue posible evidenciar la ausencia de perspectiva de género en los impuestos indirectos direccionados por el decreto con rango, valor y fuerza de ley que establece el impuesto al valor agregado, en el que se dispone:

La neutralidad de género: hombres y mujeres son sometidos al pago de las mismas alícuotas, pese a las diferencias en cuanto al acceso y consumo de productos y servicios básicos.

La aplicación de impuestos al consumo sobre productos adquiridos exclusivamente por mujeres: por ejemplo, productos indispensables de higiene femenina como tampones, compresas, copas menstruales, entre otros.

También es importante señalar que, aun cuando en la mencionada ley no se explicitan o argumentan motivaciones desde una perspectiva de género, existen exenciones a una serie de productos básicos²⁶ y de prestación de servicios²⁷. Esta medida puede

estén estudiando y sean menores de veinticinco (25) años. Parágrafo primero: la rebaja concedida en el numeral 1) de este artículo no procederá cuando los cónyuges declaren por separado. En este caso, solo uno de ellos podrá solicitar rebaja de impuesto por concepto de cargas de familia”.

26 De acuerdo con artículo 18, están exentos de impuestos las ventas de alimentos y productos para consumo humano como: huevos, carne de pollo, arroz, harina, pan, pastas, sal, azúcar, café, mortadela, atún y sardinas enlatadas, leche, queso blanco, margarina y mantequilla, ganado bovino y porcino, mayonesa, avena y aceites comestibles.

27 Según el artículo 19 del decreto con rango, valor y fuerza de ley, están exentos de impuesto la prestación de servicios como: el transporte terrestre y acuático nacional de pasajeros; los servicios educativos; las entradas a parques nacionales, zoológicos, museos, centros culturales e instituciones similares; los servicios médico-asistenciales y odontológicos, de cirugía y hospitalización. También están exentos la prestación de servicios públicos básicos como: el suministro de electricidad de uso residencial; el servicio nacional de telefonía prestado a través de teléfonos públicos; el suministro de agua residencial; el aseo urbano residencial; y el suministro de gas residencial, directo o por bombonas.

coadyuvar a contrarrestar el efecto negativo del impuesto regresivo en los sectores más empobrecidos y beneficiar a las mujeres, quienes son sus principales consumidoras.

Estas desigualdades y formas de discriminación por acción u omisión presentes en la normativa de los impuestos directos e indirectos en Venezuela, ponen en evidencia la prevalencia de una concepción tradicional de la mujer, a quien en términos jurídicos y tributarios se le continúa considerando dependiente del hombre, representado en el imaginario colectivo como responsable y tutor económico y fiscal.

Ruta de acción para el tránsito hacia sistemas impositivos con equidad

Cuando se visibilizan y discuten las desigualdades y formas de discriminación por razones de género que aún persisten en el sistema tributario, así como posibles iniciativas y políticas progresivas orientadas a impulsar el tránsito de los procesos recaudatorios hacia formas más equitativas, es común que se presenten múltiples interrogantes referidas a las instituciones partícipes en el ámbito fiscal: ¿cómo se desarrollan los procedimientos de modificación tributaria?, ¿cuáles son las instancias de decisión?, ¿quiénes son los actores sociales involucrados?, entre otras. Por lo cual es necesario dilucidar una ruta de acción que facilite la comprensión y participación en dicho escenario.

La Constitución de la República, en lo que refiere a los principios básicos que definen y regulan el sistema tributario desde principios de brevedad y sencillez, establece en su artículo 317 que: “no podrán cobrarse impuesto, tasa, ni contribución que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones o rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino en los casos previstos por las leyes”, facultando al Código orgánico tributario para ejercer el proceso de regulación, control y penalización de los tributos nacionales y las relaciones jurídicas derivadas de dichos tributos.



A partir de ello, el decreto con rango valor y fuerza de ley del Código orgánico tributario, reformado en 2014 establece en su artículo 3° que:

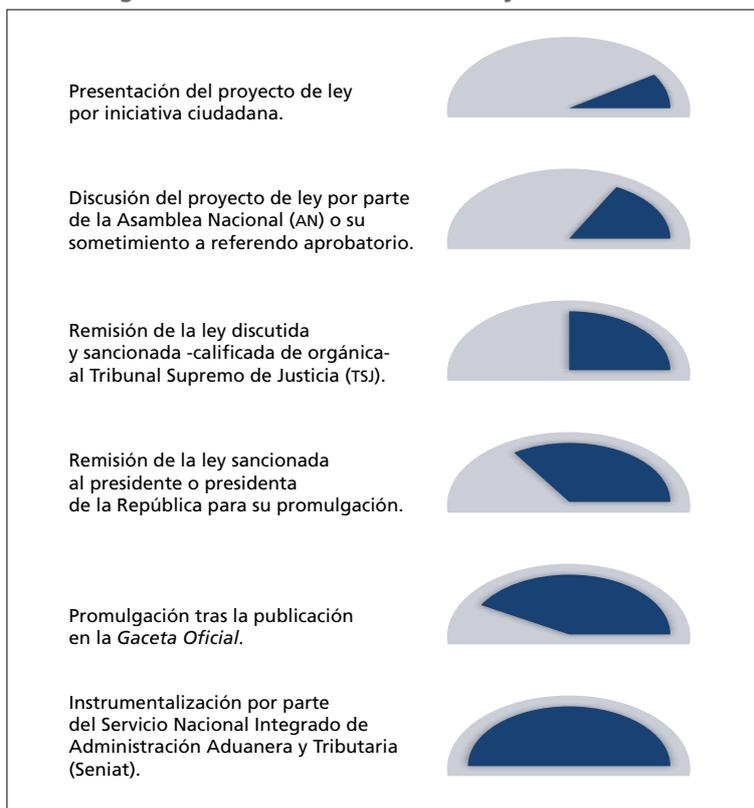
solo a las leyes corresponde regular con sujeción a las normas generales las siguientes materias: 1) crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho imponible; fijar la alícuota del tributo, la base de su cálculo e indicar los sujetos pasivos del mismo; 2) otorgar exenciones y rebajas de impuesto; 3) autorizar al poder ejecutivo para conceder exoneraciones y otros beneficios o incentivos fiscales; 4) las demás materias que les sean remitidas por este Código.

En el caso que nos ocupa, corresponde exclusivamente al decreto con rango, valor y fuerza de ley de impuesto sobre la renta y al decreto con rango, valor y fuerza de ley que establece el impuesto al valor agregado, la regulación, el control y la penalización de los referidos impuestos directos e indirectos. Este hecho responde a la figura de la reserva

legal, la cual, de acuerdo con la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), supone que determinadas materias, debido a la importancia jurídica y política que tienen asignadas, solo pueden ser reguladas mediante ley desde el punto de vista formal, y ello excluye la posibilidad de que tales materias sean desarrolladas mediante reglamentos o cualquier otro instrumento normativo que no goce de dicho rango legal.

La tributación, al suponer una materia de competencia nacional que por disposición constitucional requiere ser regulada exclusivamente mediante leyes, cualquier enmienda o reforma total o parcial, debe ser sancionada por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador. Para lograrlo, debe seguirse el procedimiento que el propio texto constitucional establece (figura 1), en el cual se dicta que la Asamblea Nacional:

Figura 1. De la formación de las leyes tributarias



Fuente: elaboración propia.



- ♦ De manera obligatoria deberá discutir los proyectos presentados por iniciativa ciudadana; y el sometimiento de dichos proyectos a referendo aprobatorio, cuando no fuere discutido por la Asamblea.
- ♦ Se encuentra en la obligación de abrir procesos de consulta a los otros órganos del estado, a los ciudadanos y a la sociedad organizada en la etapa de discusión y aprobación de los proyectos de ley.
- ♦ Deberá someter cada proyecto de ley a dos discusiones en días diferentes, no consecutivos. La primera discusión versará sobre la exposición de motivos y la pertinencia del proyecto de ley, leyéndose el articulado en conjunto, mientras que la segunda se realizará artículo por artículo.
- ♦ Deberá remitir las leyes discutidas y sancionadas que haya calificado de orgánicas, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad del carácter orgánico de la referida ley.
- ♦ El presidente o presidenta de la Asamblea Nacional deberá remitir la ley sancionada al presidente o presidenta de la República a los fines de su promulgación.
- ♦ La ley quedará promulgada al publicarse con el correspondiente «Cúmplase» en la *Gaceta Oficial* de la República Bolivariana de Venezuela.

Realizadas las modificaciones en la normativa legal, estas podrán ser incorporadas a las reglamentaciones, decretos, resoluciones, providencias y otros procedimientos de carácter general establecidos por los órganos administrativos facultados al efecto, los cuales, en lo referido a la materia tributaria, se encuentran bajo la rectoría del Seniat.

Es esta, entonces, la ruta a seguir por las instituciones e instancias de decisión a las cuales se deberá acudir ante la pretensión de realizar reformas de ley para la incorporación de elementos progresivos en el sistema fiscal desde una perspectiva de género, con el

propósito de contribuir en el proceso de erradicación de las desigualdades por acción u omisión presentes en las obligaciones tributarias y minimizar el impacto negativo de estos en la vida de las mujeres²⁸.

Tributación, género e información

El acercamiento al ámbito de la tributación desde una perspectiva de género se ha enfrentado a diversos obstáculos, lo que se traduce en la ausencia de producción de conocimiento, diagnósticos, estudios de incidencia, propuestas y acciones concretas orientadas a disminuir y erradicar las inequidades entre hombres y mujeres en el ámbito tributario.

Una de las principales barreras es la consideración generalizada por parte de las élites de las desigualdades y formas de discriminación por razones de género como asuntos periféricos y subalternos, es decir, desprovistos de importancia. En segundo lugar es posible señalar la invisibilización y negación de esas desigualdades y formas de discriminación, lo cual contribuye a su profundización y mantenimiento. Tercero, tiene un papel preponderante la postergación de las agendas con perspectiva de género en materia tributaria, en detrimento de problemáticas sociales de mayor impacto mediático. Finalmente, la desatención de este ámbito por parte de los entes rectores en la materia y, por tanto, la ausencia de estadísticas desagregadas por sexo.

Este último aspecto ha impelido el acercamiento de especialistas e investigadores al ámbito de la tributación desde una perspectiva de género; por ello, las aproximaciones a la mencionada área suelen

28 Esta ruta podría verse afectada por la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), convocada por el presidente de la República Nicolás Maduro Moros mediante el decreto presidencial 2.830 del 1 de mayo de 2017 para la redacción de una nueva carta magna. Esta Asamblea Nacional Constituyente fue instalada el 4 de agosto de 2017 y su funcionamiento fue extendido, por voto unánime, de seis meses –como lo establece el estatuto de la Constituyente de 1999– a dos años.



hacerse principalmente desde una perspectiva cualitativa. Este hecho, en un escenario fuertemente especializado y cuantificado como la economía y la tributación, ha favorecido su rápida desestimación o infravaloración, al considerar los productos cualitativos como disertaciones opináticas y emocionales, sin fundamentación académica, politizadas y desprovistas de rigor teórico.

En Venezuela, ante la imposibilidad de acceder a estadísticas desagregadas por sexo, solo fue posible la aproximación a las disparidades de género en el sistema tributario mediante la revisión y análisis de su normativa tributaria. No obstante, para profundizar en el proceso de diagnóstico, diseñar propuestas, recomendar iniciativas que permitan el tránsito hacia sistemas impositivos más equitativos, así como monitorear y evaluar los efectos de tales políticas, es necesario contar, a corto plazo y de manera regular, con estadísticas precisas, fiables, oportunas y públicas, entre estas: 1) desagregadas por sexo sobre los patrones de consumo de productos y servicios, sistematizadas por el INE, institución encargada de producir la información; 2) sobre los contribuyentes del impuesto sobre la renta (ISLR) desagregadas por sexo, sistematizadas por el Seniat, ente rector en la materia.

Conclusiones

Durante las últimas décadas, las mujeres se han insertado progresiva y sistemáticamente en el trabajo remunerado; sin embargo, los hombres continúan detentando mayores índices de actividad laboral y manteniendo el monopolio de las actividades con mayor remuneración y estima social. Las mujeres, a consecuencia de los estereotipos, roles y violencia de género, siguen estando vinculadas a los sectores de servicio, educación y cuidado, lo cual no solo afecta sus vidas, sino a las economías y los sistemas fiscales.

En el caso que nos ocupa, muchos de los sistemas tributarios de la región quedaron anclados en el pasado, mantienen un carácter anacrónico, continúan

privilegiando a la familia nuclear tradicional, legitimando la división sexual del trabajo, considerando a la mujer como dependiente y al hombre como tutor-proveedor. Es decir, no dan cuenta de la organización social actual y de los cambios que se han dado en las últimas décadas en cuanto a los roles desempeñados, así como de la participación de hombres y mujeres en los diferentes ámbitos de la economía productiva.

Los sistemas fiscales insisten en tratar a hombres y mujeres desigual y diferenciadamente. En el caso específico de la normativa tributaria venezolana, tanto en el decreto con rango, valor y fuerza de ley de impuesto sobre la renta, como en el que establece el impuesto al valor agregado, estas desigualdades se hacen manifiestas en:

- ◆ La neutralidad de género en el pago de impuesto por sus enriquecimientos: hombres y mujeres aportan en igual medida, pese a la disímil participación laboral y a las brechas de ingreso.
- ◆ La exigencia de la declaración conjunta para la comunidad conyugal: ante la opción de presentarla de manera individual, a la mujer solo se le permite declarar sus sueldos u honorarios profesionales, obligando a gravar el resto de los enriquecimientos obtenidos en la declaración del hombre.
- ◆ El otorgamiento de beneficios fiscales a la comunidad conyugal, que beneficia en mayor medida a la población masculina, que representa el 61 % de la jefatura familiar en los hogares venezolanos.
- ◆ El pago de las mismas alícuotas del IVA, pese a las diferencias en cuanto al acceso y consumo de productos y servicios básicos.
- ◆ La aplicación de impuestos al consumo sobre productos adquiridos exclusivamente por mujeres: aunque en abril de 2016 la tasa de actividad económica femenina apenas alcanzaba el 48,6% y más de la mitad de la población femenina en edad de trabajar no posee ingresos propios.



De acuerdo con las estadísticas disponibles del INE, en Venezuela hombres y mujeres no poseen la misma capacidad contributiva. Sin embargo, la denominada neutralidad de género, presente en el sistema tributario, los somete indistintamente a las mismas alícuotas por concepto de impuesto sobre la renta e IVA. Hechos que en su conjunto ayudan a profundizar la discriminación, las desigualdades por razones de género, la feminización de la pobreza, y a desincentivar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

Ahora bien, ¿qué hacer ante las formas de discriminación presentes en el sistema fiscal? ¿Cómo es posible erradicar o minimizar las inequidades por razones de género presentes en las obligaciones tributarias? ¿Es posible transformar una normativa masculinista? ¿Cómo transitar de la neutralidad de género a la equidad de género en los sistemas impositivos? ¿Cómo incorporar elementos progresivos en la tributación sin afectar los procesos de recaudación de los estados? ¿Cómo se garantizan los derechos de las mujeres y su capacidad contributiva sin afectar el principio de equidad horizontal? Estas son algunas de las interrogantes que se presentan. No obstante, con base en la condición de actividad femenina y las desigualdades presentes en la normativa tributaria venezolana, es posible recomendar *grosso modo*:

- ♦ La sensibilización y capacitación de las mujeres en materia impositiva y sobre el impacto diferenciado de la tributación en sus vidas.
- ♦ La incorporación de la fiscalidad y la tributación en los estudios de género y su apropiación por parte de los movimientos de mujeres.
- ♦ La incorporación y transversalización de la perspectiva de género en los estudios sobre tributación.
- ♦ El establecimiento de alícuotas menores o la incorporación de un desgravamen especial en el impuesto sobre la renta para las mujeres en todas las fracciones de enriquecimiento, para no detener su ascenso a los niveles más altos de participación laboral y mejor remuneración²⁹.
- ♦ La eliminación de la obligatoriedad de la mujer a declarar los enriquecimientos adicionales a sueldos y honorarios en la declaración del cónyuge.
- ♦ La reducción del IVA o la incorporación de más productos y servicios básicos necesarios para el sostenimiento de la vida social a la condición de exención tributaria³⁰.
- ♦ La eliminación del IVA en los productos básicos de uso exclusivamente femenino como tampones, compresas, copas menstruales, entre otros.

Empero, para materializar y profundizar algunas de estas propuestas es necesaria e imprescindible la apertura de espacios para el debate de la problemática, la socialización de los resultados de esta primera aproximación diagnóstica, así como contar con información estadística fiable y oportuna sobre los contribuyentes y sus hábitos de consumo. Estas acciones permitirán profundizar en el proceso investigativo por medio de metodologías de carácter cuantitativo, la formulación de propuestas e iniciativas, la validación por parte de los actores involucrados y su sometimiento a las rutas institucionales para la incorporación de elementos progresivos con perspectiva de género en la normativa tributaria venezolana.

29 Si bien establecer alícuotas menores o incorporar un desgravamen especial para las mujeres en el ISLR supondría una disminución de lo recaudado por el estado, también podría constituirse en un estímulo a la actividad económica y, en consecuencia, en más salarios gravables al diversificarse y ampliarse la base de los contribuyentes, compensando la reducción de la alícuota o el desgravamen especial. Asimismo, es importante tener en cuenta que la aplicación de estas medidas podría contribuir a la instrumentalización de las mujeres por parte de los hombres para pagar menos impuestos, pero también ayudaría a que las de los quintiles más bajos retengan un poco más de sus ingresos. No obstante, la viabilidad de estas recomendaciones debe ser rigurosamente estudiada, aunado a la evaluación de experiencias similares aplicadas en el mundo y en la región, los resultados obtenidos y las posibilidades reales de aplicación en el país.

30 Si bien es cierto que medidas de esta naturaleza podrían representar la disminución de lo recaudado por concepto de IVA e incentivar un mayor consumo de productos exentos, también podrían estimular el consumo de productos y servicios no exentos al disponer de más recursos.



Referencias

- Baron, R. y D. Byrne. 1998. *Psicología social*. Prentice Hall. Madrid.
- Banco Mundial. 2016. *Mujer, empresa y el derecho 2016: alcanzando la igualdad*. Recuperado de <http://wbl.worldbank.org/~//media/WBG/WBL/Documents/Reports/2016/WBL2016-KeyFindings-Spanish.pdf>. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Capraro, C. 2015. *Impuestos a hombres y mujeres: por qué el enfoque de género es crucial para un régimen fiscal justo*. Recuperado de <http://www.christianaid.org.uk/images/taxing-men-and-women-spanish-language-version-april-2015.pdf>. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Cepal. 2017. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Elborgh-Woytek, Katrin et al. 2013. *Las mujeres, el trabajo y la economía: beneficios macroeconómicos de la equidad de género*. Recuperado de http://www.igualdadenaempresa.es/enlaces/webgrafia/docs/Las_mujeres_el_trabajo_y-FMI.pdf. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Europa Press. "Los "estereotipos machistas" y la polarización política lastran los derechos de mujeres y niñas en Venezuela"". 1 de julio de 2017. Recuperado de <http://www.europapress.es/internacional/noticia-estereotipos-machistas-polarizacion-politica-lastran-derechos-mujeres-ninas-venezuela-20170701091551.html>. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Facio, A. y L. Fries. 2005. "Feminismo, género y patriarcado". *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho de Buenos Aires*. 3 (6).
- Immervoll, H. et al. 2009. *An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries*. doi: 10.1787/227200406151
- May, A. 2013, junio. "Distintas formas de pensar". *Revista Finanzas & Desarrollo*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/fda.htm>. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género. 2014. *Plan para la igualdad y equidad de género "Mamá Rosa" 2013-2019*. Recuperado de http://www.inpsasel.gob.ve/moo_doc/mama_rosa_.pdf. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Ocde. 2017. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*. doi: 10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr
- Oxfam. 2014. *Ajustar la lente: fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis*. Recuperado de https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/dp-adjusting-the-lens-lac-fiscal-policy-gender-260914-es.pdf. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Pérez, A. 2006. "La economía: de icebergs, trabajos e (in) visibilidades". En Laboratorio Feminista (ed). *Transformaciones del trabajo desde una perspectiva feminista. Producción, reproducción, deseo, consumo*. tierradenadie ediciones. Madrid.
- Pineda, E. 2011. *Roles de género y sexismo en seis discursos sobre la familia nuclear*. Acercándonos Ediciones. Buenos Aires.
- Ruiz, M. 2013. "Mujeres y políticas fiscales de los "estados de bienestar"". *Revista Con La A*. Recuperado de <http://conlaa.com/>. Consultado por última vez el 28-08-2017.
- Sau, Victoria. 2000. *Un diccionario ideológico feminista*. Icaria. Barcelona.



Sour, L. 2015. "Efecto del género en el cumplimiento del pago de impuestos". *Estudios Demográficos y Urbanos*. 30 (1).

Stotsky, J. 2005. "Sesgos de género en los sistemas tributarios". En M. Moran (ed.). *Política fiscal y género*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Leyes consultadas

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. 19 de febrero de 2009. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.908. [Extraordinaria].

Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica del trabajo, de los trabajadores y las trabajadoras. 7 de mayo de 2012. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.076. [Extraordinario].

Decreto con rango, valor y fuerza de ley del Código orgánico tributario. 18 de noviembre de 2014. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.152. [Extraordinario].

Decreto con rango, valor y fuerza de ley que establece el impuesto al valor agregado. 18 de noviembre de 2014. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.152. [Extraordinario].

Decreto con rango, valor y fuerza de ley de impuesto sobre la renta. 30 de diciembre de 2015. *Gaceta*

Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.210. [Extraordinario].

Decreto Presidencial N° 2.830. 01 de mayo de 2017. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.295. [Extraordinario].

Ley orgánica de oportunidades para la mujer. 26 de octubre de 1999. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.398. [Extraordinario].

Ley de promoción y protección de la lactancia materna. 6 de septiembre de 2007. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.763.

Ley para protección de las familias, la maternidad y la paternidad. 20 de septiembre de 2007. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.773.

Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. 25 de noviembre de 2014. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 40.548.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. 7 de mayo de 2014. *Sentencia Expediente número AP21-L-2013-000064-*. Recuperado de <http://caracas.tsj.gob.ve/DECISIONES/2014/MAYO/2219-7-AP21-L-2014-000064-.HTML>. Consultado por última vez el 28-08-2017.



Acerca de la autora

Esther Pineda G. Socióloga, magíster scientiarum en estudios de la mujer, doctora y posdoctora en ciencias sociales (Universidad Central de Venezuela). Fundadora de EPG Consultora de Género y Equidad. Investigadora y escritora en los temas de igualdad de género, discriminación racial y derechos LGBTI.

Correo electrónico: estherpinedag@gmail.com

Web: www.epgconsultora.com.ve

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

www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, marzo de 2018

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.