

Política tributaria y sesgos de género: aproximaciones al caso colombiano

Ana Isabel Arenas Saavedra

- El análisis de la política tributaria como fuente de discriminación hacia las mujeres, o que refleja esta discriminación originada en otros espacios como en el mercado laboral, es una materia emergente en Colombia, con algunos avances en países de América Latina y otros del mundo.
- La política fiscal tiene la posibilidad de ser uno de los instrumentos que aporte en reducir las desigualdades estructurales de la sociedad y podría contribuir también a cerrar las brechas de desigualdades de género en Colombia.
- La no neutralidad de la política tributaria en términos de igualdad de género es un aspecto evidenciado y reconocido en numerosos estudios al respecto. En el país es posible hacer análisis que demuestran sesgos de género en la recaudación de impuestos directos e indirectos.
- El impuesto al valor agregado (IVA) sobre bienes y servicios es uno indirecto que golpea inequitativamente a los sectores pobres: una proporción significativa de mujeres hace parte de estos sectores, debido a discriminaciones por razones de género en el acceso a recursos, a activos y a menor nivel de ingresos, además de la pobreza de tiempo que también enfrentan por las actividades de cuidado que les han sido arbitrariamente asignadas y que constituyen trabajo no pagado ni reconocido socialmente.
- En los impuestos directos, como el de las rentas de trabajo, son evidentes sesgos particulares de género en las amplias exenciones a este tributo, como las otorgadas a los altos cargos de dirección en el ejecutivo nacional y territorial, en el legislativo y en las fuerzas militares, grupos en los que las mujeres participan menos.
- A partir del análisis de estos impuestos se encuentran discriminaciones contra las mujeres, por ejemplo en lo relativo al acceso a ingresos propios, que afectan negativamente su autonomía económica.
- Es importante fortalecer el desarrollo inmediato de investigaciones y de análisis, con datos abiertos y microdatos anonimizados que permitan diagnosticar los sesgos de género para avanzar en acciones legislativas y demostrativas hacia una política tributaria progresiva, favorable a las poblaciones de menores ingresos y en especial hacia la eliminación de las desigualdades de género.



Contenido

Introducción	3
Dimensión económica de la desigualdad de género en Colombia en el siglo veintiuno	3
Estado del arte de la tributación y la equidad de género en Colombia	6
El sistema tributario y los sesgos de género	8
Descripción general del sistema tributario colombiano	8
La institucionalidad de los impuestos y las instancias de decisión	13
Posibles sesgos de género en el sistema tributario colombiano	14
Conclusiones y recomendaciones	26
Referencias	27



Introducción¹

En Colombia son incipientes las reflexiones sobre los efectos de la política fiscal en la equidad de género. El debate empieza a ser promovido por algunos grupos desde el feminismo, la cooperación internacional, algo en la academia y unos pocos cuestionamientos desde profesionales vinculados a la institucionalidad fiscal. Se destaca la carencia de datos abiertos que faciliten, a quienes se han involucrado en el asunto, aportar en la investigación y en la construcción de argumentos y de propuestas que contribuyan a superar la discriminación de la política tributaria al respecto, que en mayor medida afecta a las mujeres en relación con sus pares hombres.

Este documento propone una mirada, desde el contexto colombiano y de la realidad de las mujeres, sobre cómo las decisiones tributarias que inciden en mayor medida en la calidad de vida de las poblaciones más pobres han profundizado particularmente las desigualdades y asimetrías hacia la población femenina. Después de la introducción, se pasa revista a un breve marco de la desigualdad de género en Colombia, con énfasis en factores que afectan la autonomía económica de las mujeres. Para abordar luego la descripción general y la institucionalidad del sistema tributario y desarrollar una metodología para identificar posibles sesgos de género en dos tipos de tributo: el impuesto sobre el valor agregado (IVA) como uno indirecto, y el impuesto a las rentas de trabajo como uno directo. A continuación se informa sobre los datos y fuentes de información utilizadas y termina con las conclusiones y recomendaciones.

¹ La autora agradece a la economista Andrea Paola García Ruiz por sus aportes en el análisis de los sesgos de género y en la recolección de información estadística requerida y presentada en el documento. Igualmente, reconoce la iniciativa de la economista María Fernanda Valdés, de la Friedrich-Ebert-Stiftung de Colombia (Fescol) para el desarrollo del Proyecto regional de tributación para la equidad, y agradece sus comentarios al documento. También la participación en el debate sobre el mismo de los y la economista Javier Ávila Mahecha, Érika Natalia Moreno Salamanca y Jorge Armando Rodríguez. Las opiniones expresadas son de mi responsabilidad.

Dimensión económica de la desigualdad de género en Colombia en el siglo veintiuno

De acuerdo con el Foro Económico Mundial, en términos globales “La igualdad económica entre sexos podría tardar 170 años en producirse” (Foro Económico Mundial, 2016). Colombia no escapa a esta tendencia, como lo constatan las amplias brechas de género que han sido una constante histórica en el país. Para superar estas situaciones de discriminación es necesario medirlas, comprenderlas y difundirlas, como base de políticas públicas que propendan a su reducción y eliminación. En esta sección se exponen algunas de las situaciones de discriminación que afectan a las mujeres, como marco de análisis de la política tributaria colombiana, puesto que, como se reconoce actualmente, ninguna de las acciones de política pública es neutra en términos de igualdad de género, y en la mayoría de los casos afectan negativa y desproporcionadamente a la población femenina.

Teniendo en cuenta el tema central del documento, las interrelaciones entre la equidad de género y la política tributaria del país, el examen de la situación de las mujeres enfatizará aspectos determinantes de su autonomía económica, tomándose como referente la categoría de *autonomía económica* propuesta por la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), la cual:

se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres; considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía (Cepal-Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. División de Asuntos de Género. “Autonomía económica”).

También se tiene en cuenta la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos. Por lo anterior, a continuación se destacan algunas brechas de género en el mercado laboral y los diferenciales de género en el uso del tiempo.



El mercado laboral debería brindar a mujeres y hombres la mayor posibilidad de acceder a una calidad de vida justa, como fuente principal de su autonomía económica, y una vía determinante para el desarrollo de sus capacidades. Sin embargo, un estudio jurisprudencial sobre los derechos de las mujeres en Colombia, respecto a la situación inequitativa de la población femenina para acceder al mercado laboral, concluye que:

las mujeres tienen mayor tendencia a permanecer en la pobreza, aunque ingresen al mercado laboral; entre las razones que se exponen se encuentran su falta de empoderamiento socioeconómico y la distribución desigual de las responsabilidades en el hogar, además de la persistente desigualdad de género en la sociedad (Presidencia de la República-Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, 2011).

La tasa global de participación (TGP) es un indicador que muestra la incorporación o no de la población al mercado laboral. Históricamente, ha sido significativamente menor para las mujeres (cuadro 1), y aun cuando esta brecha se ha reducido durante el presente siglo, pasando de 26,6% a 20,3%, apenas disminuyó en 6,3 puntos porcentuales en diecisiete años², manteniéndose una alta asimetría, ya que de cada 100 mujeres en edad de trabajar solo 54 están ocupadas o buscan trabajo, mientras que en los hombres esta relación es de 75 de cada 100. Considerando que en promedio ellas poseen igual o mayor nivel educativo que ellos, no es por diferencias de capacidades que sucede esta situación, sino en razón de los roles de género arbitrariamente establecidos, que por sobrecarga de trabajo en el hogar, o por ideología, presionan la permanencia de las mujeres al frente de las responsabilidades del hogar.

2 En Colombia, a partir de 2001 se realiza la Encuesta continua de hogares (ECH) que da cuenta de los totales de mercado laboral a nivel nacional y tiene mayor cobertura estadística, en relación con las encuestas anteriores. Posteriormente, se implementó la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH) con la cual se hizo un proceso de empalme que permite presentar información cuantitativa para esta serie de datos. Sin embargo, la información de los años precedentes tiene particularidades estadísticas que impiden su comparabilidad a nivel nacional.

Esta menor participación significa para ellas menores oportunidades de acceder a recursos propios, lo que obstaculiza su autonomía económica.

Del total de mujeres en edad de trabajar, en 2017 el 45,5% (cuadro 1) fue catalogada como población inactiva –no participante del mercado de trabajo del país–, lo que sucedió solo al 25,1% de los hombres, resultando una brecha de desigualdad femenina de 20,4 puntos porcentuales. Gran parte de estas mujeres son “amas de casa” que realizan trabajo doméstico sin remuneración.

La tasa de desempleo para las mujeres se redujo en los últimos diecisiete años de 19,3% a 12,3% y para los hombres del 12% al 7,1% (véase el cuadro 1), siendo para ellas mayor la reducción en 2,4 puntos porcentuales. Sin embargo, la excesiva diferencia actual de 5,1 puntos es un factor determinante de su pobreza.

Laboralmente las mujeres tienden a ser mayoría en los trabajos de menor reconocimiento, a consecuencia de la división sexual del trabajo que genera la denominada segmentación laboral: la segmentación *horizontal* entendida como la concentración de alta proporción de mujeres en un conjunto de ramas de actividad asociadas a los servicios y a las labores de cuidado del hogar, tales como educación, salud, trabajo doméstico y comercio, en los cuales son mayoría. Y la segmentación *vertical*, que responde a la alta presencia de mujeres en puestos de menor jerarquía, decisión y autoridad en las ocupaciones. En ambos casos, ellas se concentran en ramas y posiciones que generan bajos niveles de ingresos económicos (Dane con base en Encuesta continua de hogares (ECH) y Gran encuesta integrada de hogares, GEIH).

Una característica de la estructura del mercado laboral colombiano es la informalidad³, que representa

3 Esta se encuentra detallada según criterios establecidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Fuente: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_jul17_sep17.pdf

**Cuadro 1. Indicadores del mercado laboral por sexo y brechas de género. Colombia, 2001, 2009 y 2017**

Categoría	2001			2009			2017		
	Mujer	Hombre	Brecha	Mujer	Hombre	Brecha	Mujer	Hombre	Brecha
Tasa global de participación	49,5	76,1	26,6	49,8	73,4	23,6	54,5	74,8	20,3
Población inactiva	50,5	23,7	26,9	50,2	26,5	23,8	45,5	25,1	20,4
Tasa de desempleo	19,3	12,0	7,4	15,8	9,3	6,5	12,3	7,2	5,1
Tasa de informalidad	–	–	–	55,7	51,3	4,5	50,3	46,8	3,5
Ingreso mensual promedio	–	–	–	–	–	18,8	–	–	17,5

Fuente: Dane, Encuesta continua (ECH) de hogares y Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

una amplia opción de generación de ingresos para mujeres y hombres. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se califica de informales laborales “aquellas personas que en su relación laboral no están sujetas a la legislación laboral ni a las reglas impositivas, y no tienen acceso a la protección social ni a beneficios laborales”. La tasa de informalidad (2017) en el país es del 50,3% para las mujeres y del 46,8% para los hombres, en general una proporción histórica alta para los dos sexos (véase el cuadro 1), siendo siempre mayor para ellas, estableciendo así condiciones laborales de baja calidad.

A pesar de observarse una reducción en la brecha de ingresos mensual promedio de las mujeres en relación con los hombres, persiste un alto diferencial de 17,5 puntos porcentuales, según el cuadro 1. En el país se constata el planteamiento de Espino, Salvador y Azar (2014):

Si bien las brechas de ingresos laborales entre hombres y mujeres tienden a disminuir en función de las mejoras educativas de las mujeres, la persistencia de un componente sustantivo de esas brechas parece responder a otros factores que podrían relacionarse con diferentes formas de discriminación (Espino, Salvador y Azar, 2014).

Esto se constata al observar distintos espacios de participación de las mujeres; por ejemplo, según Morán (2016), para las mujeres rurales, “una hora adicional de trabajo de cuidados (no remunerado) disminuye sus ingresos en 2,6%”. Y de manera similar, en el otro extremo económico de personas declarantes de renta, quienes se ubican en los sectores económicos

relativamente privilegiados, según estudio realizado (Ávila, 2016), se evidencia una amplia diferencia de ingresos:

pues mientras una mujer declarante de renta obtuvo en el año 2014 ingresos promedio por valor de \$98 millones, el hombre promedio declarante recibió \$171 millones, es decir, que las mujeres en promedio obtienen el 58% de los ingresos reportados por los hombres.

El uso del tiempo se considera un aspecto determinante en las brechas de desigualdad de las mujeres. Las teorías económicas dominantes asocian *trabajo igual empleo*; sin embargo, como lo ha demostrado la economía feminista, el trabajo es una categoría de mayor extensión. “La delimitación de la frontera entre trabajo y empleo no es una cuestión lingüística, es, sobre todo, una cuestión política, porque el estatuto del trabajador va asociado con algunos de los más importantes derechos y obligaciones sociales y económicas” (Durán, 2012).

El tiempo total de trabajo corresponde al agregado del tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado. El trabajo remunerado es aquel que se destina a la producción de bienes y servicios mercantiles; el no remunerado, que se reconoce desde la categoría de la *economía del cuidado*, es el trabajo que no genera retribución económica ni reconocimiento social para quienes lo hacen, pero sí crea riqueza para la sociedad en su conjunto y es el eje de la sostenibilidad de la vida de las personas que integran los hogares. De acuerdo con la cuenta satélite de economía del cui-



dado (Dane. “Encuesta nacional de uso del tiempo (Enut)”, 2013), el aporte del trabajo de cuidado no remunerado en el hogar equivale a cerca de 20,5% del PIB, del cual el 16,5% lo realizan las mujeres y el restante 4% los hombres.

El uso del tiempo es diferente entre unas y otros. Según los datos de la Encuesta nacional de uso del tiempo del Dane en 2012-2013 y 2016-2017, el tiempo total de trabajo de las mujeres es un poco más de dos horas promedio diario que el de los hombres. Los cambios entre periodos han sido menores.

Esta sobrecarga de horas de trabajo de las mujeres actúa como una barrera para la participación en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres y el acceso a recursos económicos que les permitan mayores grados de autonomía (Cepal-Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. División de Asuntos de Género. “Tiempo total de trabajo”).

Incluso es posible identificar grupos de mujeres que experimentan mayores tiempos totales de trabajo en función de variables como el curso de vida y la distribución del tiempo entre trabajo remunerado y no remunerado. García (2017) evidencia que las mujeres entre 20 y 39 años con empleos por cuenta propia (informales), generalmente más flexibles para destinar tiempo en labores de trabajo de cuidado no remunerado, pueden experimentar jornadas de más de ochenta horas semanales.

Si bien los datos de las Encuesta nacional de uso del tiempo en Colombia evidencian una mayor asignación del trabajo de cuidado no remunerado a las mujeres, Moreno (2017) llama la atención sobre diferencias de comportamiento entre sectores de mujeres, según estudio realizado para Bogotá,

ya que existe otro tipo de marcas sociales que condicionan la manera en la que se realiza dicho trabajo y que revelan desigualdades en la distribución social de la carga de TDCNR [trabajo de cuidados no remunerado] entre mujeres de distintas posiciones sociales (Moreno, 2017).

En esta misma línea, en referencia a encuestas nacionales de uso del tiempo realizadas en diversos países de América Latina, se concluye que:

estas encuestas muestran que las mujeres realizan más trabajo doméstico y de cuidados que los varones, en particular las madres de hijas e hijos pequeños y las ocupadas; y que mujeres y varones provenientes de hogares pobres por ingresos realizan más trabajo doméstico y de cuidados que quienes provienen de hogares no pobres (Esquivel, 2014).

Esta desproporcionada carga del trabajo de cuidado no remunerado en el hogar asignado a las mujeres, les genera *pobreza de tiempo* para destinar a otras actividades de crecimiento y desarrollo, y *pobreza económica* al limitar sus posibilidades para generar ingresos propios.

Estas son las tendencias observadas respecto a la situación general de las mujeres colombianas, entendiendo que existen diferencias y situaciones particulares por diversidades de tipo étnico-racial, edad, territorio, situación de discapacidad e identidades, entre otras.

El sistema tributario nacional, para evitar profundizar las brechas de género existentes, debe considerar las consecuencias de las decisiones que toman quienes diseñan y aplican la política tributaria en el país y en los territorios. Esta es una de las razones por las cuales es fundamental profundizar en el conocimiento del sistema tributario desde un enfoque de género, para fundamentar propuestas alternativas que tiendan a eliminar las asimetrías de género y propicien condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres.

Estado del arte de la tributación y la equidad de género en Colombia

Colombia cuenta con valiosos estudios y análisis sobre las desigualdades de género en el país (Gonzá-



lez, 2017) desde los distintos aspectos del desarrollo. La cuestión económica se ha desarrollado progresivamente, centrándose en aspectos relativos al mercado laboral, algunos a la pobreza, recientemente a la economía del cuidado. Respecto a la política fiscal, durante la primera década del presente siglo se hicieron trabajos sobre la política presupuestaria y el gasto, asunto retomado en los últimos años. La temática sobre política tributaria y género es un abordaje emergente, iniciado recientemente.

A continuación se presenta un breve resumen de acciones desarrolladas en materia de tributación y género en el país. Es posible que puedan existir otras no conocidas por la autora.

1. *Seminario internacional sobre política fiscal y género*. Desde octubre de 2014, anualmente se ha organizado este seminario, incorporando siempre una presentación específica sobre la política tributaria y el enfoque de género. Se han hecho cuatro eventos en los que se han examinado diversos aspectos, entre ellos los principios fundamentales para el análisis de la política impositiva y el enfoque de género, y los avances internacionales sobre la materia; el efecto tributario diferenciado sobre las mujeres en la experiencia de Bolivia; la reforma tributaria de 2016 en Colombia y su relación con la equidad de género; y tributación y género en el caso del Ecuador. Este Seminario es organizado por la Mesa de Economía Feminista, la Universidad del Rosario y la congresista Ángela María Robledo, y apoyado por Fescol, ONU Mujeres y la Cátedra Unesco para la equidad de género de Colombia.
2. “Diferencias de género en la riqueza, ingresos y rentas de las personas naturales en Colombia” (2016), por Javier Ávila Mahecha, funcionario de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), uno de un conjunto de artículos sobre la materia escritos por el autor desde 2014. En el mismo se demuestra que a pesar de ser las mujeres colombianas un poco más de la mitad de la población y de personas en edad de trabajar, su tasa de participación entre personas declarantes

de renta es porcentualmente inferior a la de los hombres; también lo es el patrimonio que declaran; perciben ingresos brutos un poco más de la mitad que sus pares hombres, y la renta es igualmente inferior a la de estos.

3. *Menstruación libre de impuestos. Campaña*. El Grupo de Género y Justicia Económica de la Red de Justicia Tributaria lanzó en 2016 la campaña Menstruación libre de impuestos, con el objetivo de eliminar un impuesto considerado regresivo y discriminatorio a productos de primera necesidad de la mujer, como son las toallas higiénicas y los tampones; su propuesta, eliminar este impuesto en la reforma tributaria de 2016, logró reducirlo al 5%. La campaña ha impactado en diversos medios y espacios y continúa el proceso de difusión y trabajo para lograr su eliminación total (Moreno, 2016).
4. *Primer Encuentro global sobre derechos de las mujeres y justicia tributaria*. Realizado en Bogotá del 13 al 15 de junio de 2017, asistieron mujeres de veinticinco países que debatieron sobre los impactos invisibilizados de las políticas tributarias y de confidencialidad financiera sobre las mujeres y las niñas del mundo. Concluyó con la “Declaración de Bogotá sobre justicia fiscal por los derechos de las mujeres” lanzada el 7 de diciembre a nivel mundial, invitando a su firma para la exigencia de derechos para las mujeres mediante cambios que favorezcan los derechos de las mujeres y la justicia tributaria. Organizado por la Friedrich-Ebert-Stiftung, Global Alliance for Tax Justice, Tax Justice Network, Public Services International (PSI).
5. *Otras iniciativas*. En el Banco de la República se están haciendo algunas indagaciones sobre el asunto. También en la Universidad del Rosario docentes están impulsando la temática de tributación y género.
6. *Proyecto Regional de Tributación para la Equidad 2017-2019*⁴. Iniciativa de la Friedrich-Ebert-

4 Proyecto a tres años, 2017-2019, del Grupo Desigualdades de género, se adelanta en seis países de América Latina, y



Stiftung (FES) que incluye la elaboración de documentos de análisis sobre el estado de la tributación para la equidad de género en seis países de América Latina. Lo cual permitirá contar con un diagnóstico inicial de la situación en la región, tomando como objeto de estudio los casos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela.

7. *Hacia la construcción de una política fiscal con enfoque de género en Colombia*. Editado por Clara Viviana Plazas Gómez (Plazas, 2018), incluye cuatro capítulos elaborados por estudiantes de la Universidad del Rosario con el objetivo de analizar, con enfoque de género, las políticas fiscales –presupuestales y tributarias– de diversos países, si las de Colombia son incluyentes en términos de este enfoque, y las buenas prácticas aportadas por otras experiencias.

El sistema tributario y los sesgos de género

A continuación se presenta una descripción general del sistema tributario como marco de los posibles sesgos de género existentes en la tributación colombiana. Se parte de la hipótesis de que las políticas públicas, y particularmente la relativa a la tributación, inciden de manera diferencial en las poblaciones, en este caso, en las mujeres y en los hombres. Como se registra en documentos sobre la temática, y lo plantea de manera concreta Grown (2006), “Los sistemas tributarios no son neutrales en cuanto al género. Contienen sesgos tanto explícitos como implícitos. El análisis tributario desde una perspectiva de género puede revelar esos sesgos y puede ser un estímulo para la reforma”.

es coordinado por María Fernanda Valdés, de FES Colombia. Este documento hace parte del proyecto, focalizándose en una aproximación inicial a la indagación de los sesgos de género en la tributación en Colombia.

Descripción general del sistema tributario colombiano

El término impuestos se refiere a pagos obligatorios sin contraprestación efectuados al gobierno general. Los impuestos carecen de contraprestación en el sentido que normalmente las contribuciones brindadas por los gobiernos a los contribuyentes no guardan relación directa con los pagos efectuados por estos (Ocde-Cepal-Ciat-BID, 2017).

La estructura utilizada en la más reciente reforma tributaria, registrada en la ley 1819 de 2016 y que comenzó a regir en enero de 2017, describe el régimen tributario colombiano mediante siete tipos de impuestos:

1. Sobre la renta y ganancias ocasionales.
2. Sobre las ventas.
3. Nacional del consumo.
4. Gravamen a los movimientos financieros (GMF).
5. De industria y comercio y complementario de avisos y tableros.
6. Predial unificado.
7. De registro (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2016).

Para el análisis en este documento, los impuestos se agruparán de acuerdo con el Manual de estadísticas de finanzas públicas, en:

1. Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital.
2. Impuestos sobre la nómina salarial y la fuerza de trabajo.
3. Impuestos sobre la propiedad.
4. Impuestos sobre los bienes y servicios.
5. Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales.
6. Otros impuestos (Fondo Monetario Internacional, 2014).



Se reconoce que “La política fiscal en su doble vertiente de ingreso y gasto es uno de los principales mecanismos con los que cuenta el Estado para poder paliar la desigualdad que genera el sistema económico vigente” (Plataforma por la Justicia Fiscal, 2016). Aspecto de especial interés para un país como Colombia, caracterizado por estar entre los tres de mayor desigualdad en América Latina, la región de mayor desigualdad del planeta (Rimisp, 2018). Se esperaría que planteamientos en este sentido sustentaran la propuesta de reformas tributarias. Sin embargo, en la de 2016 primó la necesidad de compensar la reducción de ingresos nacionales, debido en gran parte a la caída de los precios internacionales de las materias primas y en especial la de los del petróleo.

En 2014 se creó una Comisión ad honorem de expertos, con la tarea de hacer un diagnóstico y propuestas como base de la reforma tributaria estructural aprobada en 2016. Numerosos análisis sobre la misma destacan su carácter regresivo y poco distributivo, por lo cual no contribuye a superar las evidenciadas desigualdades que enfrenta gran parte de la población colombiana ni a generar condiciones de mejoramiento de su calidad de vida (Espitia et al., 2017; Red por la Justicia Tributaria, 2016; Sarmiento, 2016).

Para que la tributación sea uno de los medios que contribuya a corregir desigualdades, mediante los impuestos como fuente recaudatoria de los principales ingresos del estado, la política fiscal debe ser progresiva en términos de una mayor tributación proporcional de los entes contribuyentes según capacidad económica, que su diseño contemple mayor peso a la imposición directa que a la indirecta, y que se graven las rentas de capital y patrimonio en su debida dimensión; todo lo anterior acompañado de capacidad para evitar la evasión y elusión fiscal. Bastante diferente a las líneas principales contenidas en la tributación colombiana, por lo cual y según los análisis citados, contrariamente tiende a reforzar la desigualdad histórica dominante en el país.

En la misma línea y para el rediseño hacia un sistema tributario equitativo, justo y acorde a la economía

colombiana, es también fundamental el análisis de los efectos de los impuestos sobre la inversión, el crecimiento y la generación de empleo formal.

Y específicamente, teniendo en cuenta la temática central de este documento, es necesario analizar las posibles consecuencias del sistema impositivo en las múltiples asimetrías que se expresan en las significativas brechas de género presentadas en anteriores secciones, las cuales afectan negativamente las posibilidades de las mujeres de desplegar, al menos en condiciones de igualdad con sus pares varones, su potencial de participación en las diversas esferas de desarrollo, así como de acceder a condiciones de igualdad y de autonomía económica.

A continuación se destacan aspectos centrales del sistema tributario colombiano⁵.

La carga tributaria mide el total de los ingresos tributarios recaudados anualmente como proporción del producto interno bruto (PIB) del país.

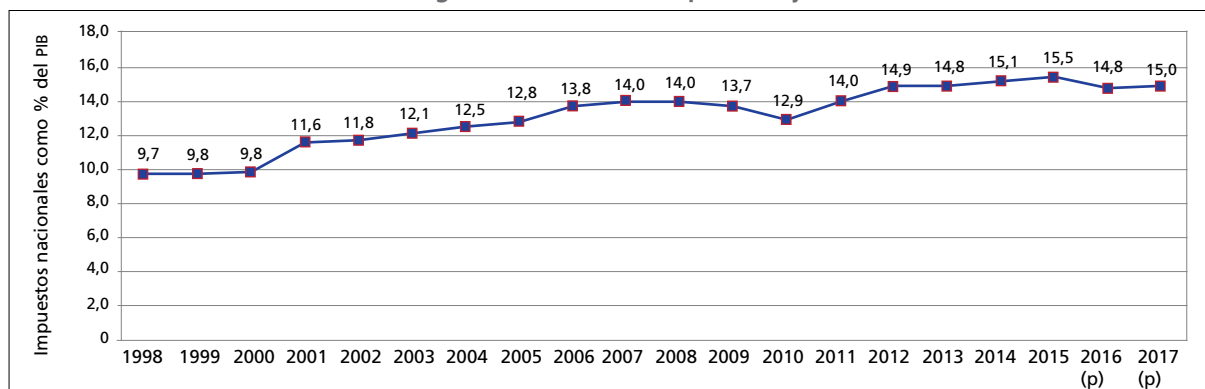
Los impuestos nacionales recaudados en 2017 corresponden a un 15% del PIB, que en 1998 fue de 9,7%, lo cual muestra que el comportamiento de la carga tributaria presenta un lento crecimiento de 5,3 puntos porcentuales en cerca de dos décadas (gráfica 1). Además, se considera que Colombia es uno de los países de más baja carga tributaria en América Latina, región que está por debajo de los promedios mundiales de tributación, por ejemplo en relación con los países de la Oede (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (Oede-Cepal-Ciat-BID, 2017).

Según la composición de la canasta tributaria recaudada por gobierno nacional central, para 2017

5 Además de las fuentes anotadas en el pie de página para cada caso, para el texto general se tuvo como referente permanente el *Marco fiscal de mediano plazo 2017*, publicado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased



Gráfica 1. Total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB, 1998-2017



Fuente: cálculos de la investigación con base en Dian (Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto) y Dane (Retropolación del PIB).

(gráfica 2) se observa que los impuestos sobre los ingresos, las utilidades y las ganancias tienen la mayor participación porcentual en el total del recaudo (45,3%), seguidos muy de cerca por el IVA y el impuesto al consumo (43,2%). El 11,5% restante está constituido por impuestos sobre la propiedad, externos y otros impuestos nacionales.

Según la dinámica histórica observada, en Colombia la tributación como tendencia creciente ha dependido de los denominados impuestos directos e indirectos. En la mayoría de los años de la serie 1998-2017 (gráfica 3), los impuestos sobre los bienes y los servicios han tenido una, aunque pequeña, mayor participación en la estructura tributaria, excepto en 2005, 2009 y en los últimos años de la serie: de 2012 en adelante. A continuación se revisan en grueso los componentes de la estructura tributaria.

Ingresos, utilidades y ganancias de capital

Los impuestos directos⁶ comprenden los ingresos, utilidades y ganancias de capital que representan el mayor componente (45,3%) de la recaudación total, y alcanzan el 6,8% del PIB; incluyen actualmente

6 Los impuestos directos se aplican sobre la obtención de rentas o el patrimonio de la persona natural o jurídica y son pagados directamente por el contribuyente como tal (sujeto pasivo).

al impuesto de renta, puesto que el impuesto sobre la renta para la equidad (Cree), como un sustituto de las contribuciones parafiscales de empresas que contratan trabajadores, fue eliminado en la reforma tributaria de 2016; su efectividad no fue justificada. Las rentas empresariales nutren gran parte de esta recaudación, mediante un impuesto de 34% en 2017, que pasará a 33% a partir de 2018. Se consideran algunas excepciones. Este impuesto es considerado un gravamen excesivo hacia las empresas, en comparación con países similares de América Latina, especialmente para las pequeñas y medianas; a menudo las de mayor dimensión utilizan diversas estrategias para evadir el pago total del impuesto y reducir su base gravable, lo que llega en algunos casos al manejo de dobles contabilidades.

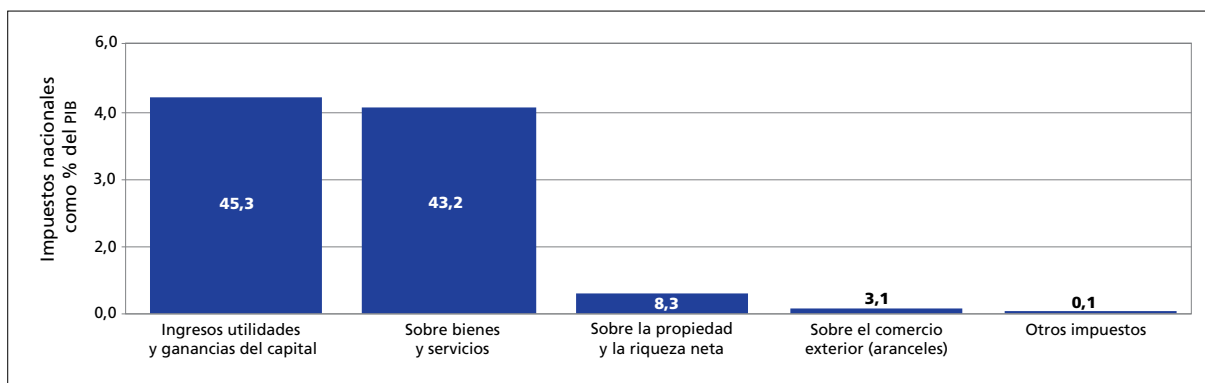
El impuesto sobre la renta de las personas naturales es considerablemente más bajo, debido a las grandes exenciones, evasión y desgravámenes fiscales del conjunto de contribuyentes de ingresos más altos. Esta desigual distribución al interior de la renta de las personas naturales es una de las expresiones de la inequidad del sistema tributario de Colombia, lo cual influye en que las personas de mayores ingresos y riqueza no son las que equitativamente más aportan en la tributación. Este tipo de rentas recae en gran medida en las personas cuyos ingresos son originados en la remuneración salarial frente a la mínima carga tributaria proveniente de rentas de capital y dividendos. Estos últimos fueron levemente gravados a partir de la reforma tributaria de



diciembre de 2016. Los impuestos a la propiedad o a las herencias no suelen generar recaudaciones de importancia. Como se observa en la gráfica 4,

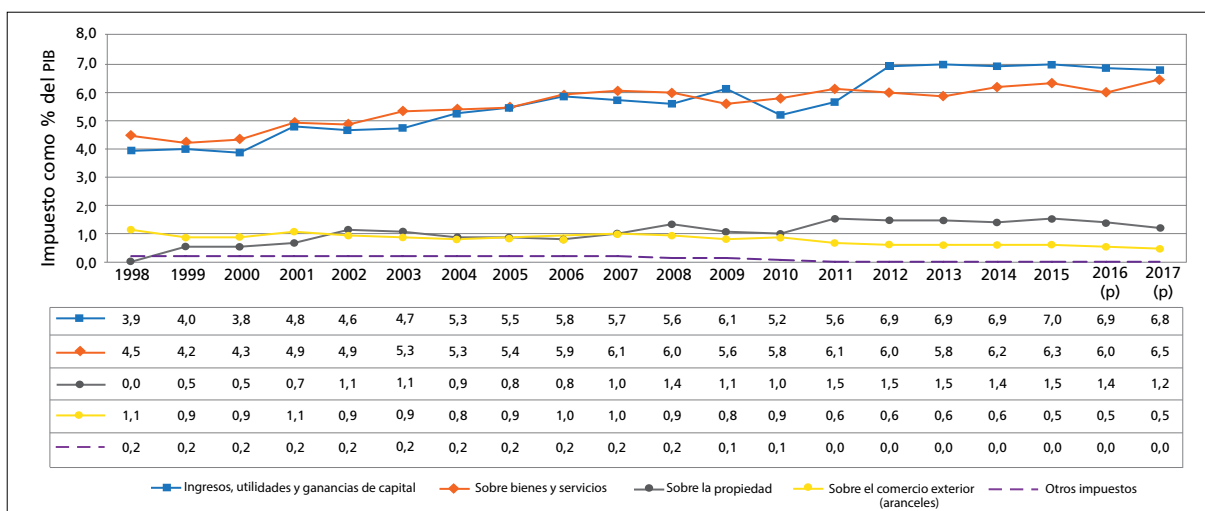
en una comparación entre seis países de América Latina, Colombia es el de menor impuesto de renta a personas naturales.

Gráfica 2. Estructura tributaria, 2017



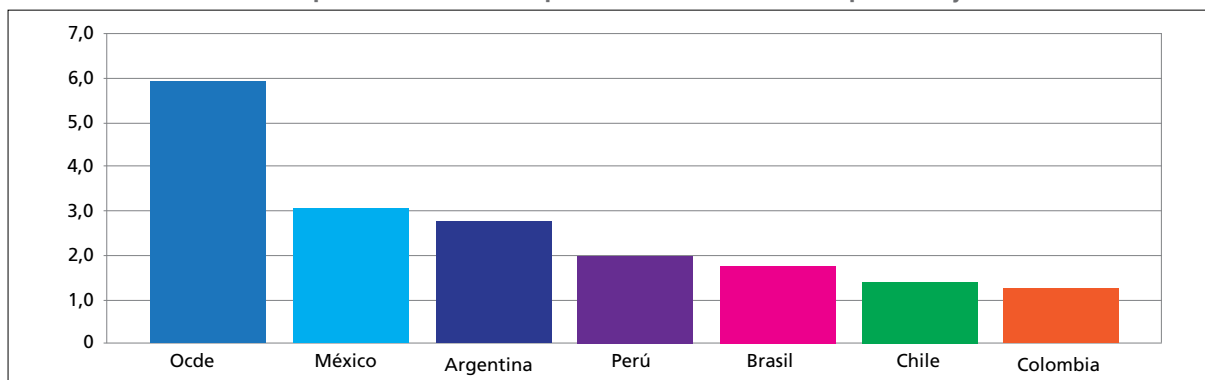
Fuente: cálculos de la investigación con base en Dian (Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto) y Dane (Retropolación del PIB).

Gráfica 3. Estructura tributaria, 1998-2017



Fuente: cálculos de la investigación con base en Dian (Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto) y Dane (Retropolación del PIB).

Gráfica 4. Impuesto de renta de personas naturales como porcentaje del PIB



Fuente: KPMG. Impuesto de renta personas naturales (KPMG, 2017).



Bienes y servicios

Después del impuesto a la renta, el impuesto sobre bienes y servicios representa el 43,2% de la recaudación total y contribuye con una recaudación del 6,5% al PIB. Actualmente es el segundo impuesto más importante de recaudo tributario en Colombia, incluye el IVA, el de mayor participación con 92,9% en este grupo según la gráfica 5. En menor medida están los impuestos a los combustibles y al consumo.

El IVA tiene una tarifa general de 19% y tarifas especiales que van de 0% a 5%. El aumento de 3 puntos porcentuales en la reforma tributaria de 2016 (era 16%) ha sido ampliamente cuestionado. Su diseño es determinante puesto que la sobrecarga del mismo tiende a afectar negativamente a los grupos poblacionales de menores ingresos, ya que les representa una mayor porción de los mismos, lo cual tiende a incrementar las brechas de desigualdad. Es muy importante una capacidad institucional fuerte para la captación de los impuestos por parte de las instancias responsables para evitar su elusión y evasión, considerados obstáculos importantes en Colombia.

El IVA es ciertamente un impuesto regresivo; en la práctica grava con un porcentaje más alto a los pobres que a los ricos. Tratándose de un impuesto al consumo y dado que, en general, los pobres no ahorran, pagan por IVA un porcentaje de sus ingre-

sos más alto que el que pagan los ricos a quienes, aun después de satisfacer sus necesidades básicas, sí les quedan recursos para ahorrar (Espitia et al., 2017).

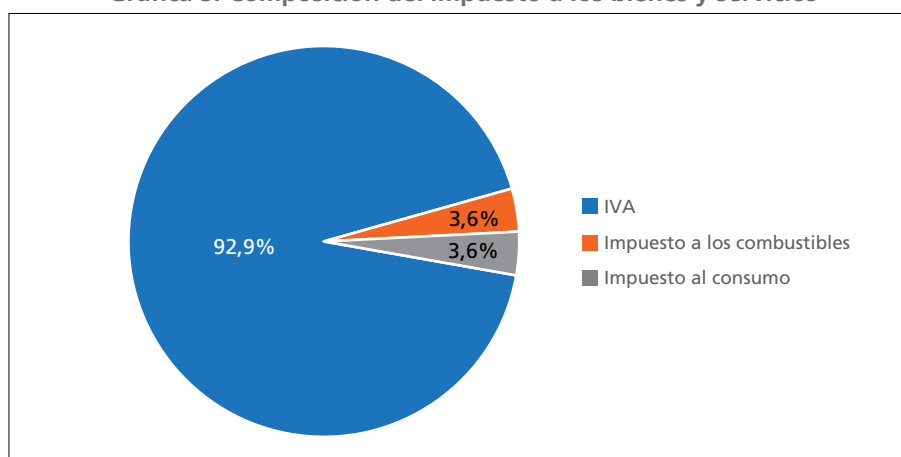
El diseño de estos dos gravámenes descritos –rentas y bienes y servicios– que suma el 88,5% del total recaudado, contribuye a perpetuar la aguda concentración de la riqueza en Colombia, en comparación con otros países no solo de América Latina, sino del mundo.

Impuestos sobre la propiedad, la riqueza y sobre comercio exterior

El impuesto sobre la propiedad y riqueza neta cubre el gravamen a movimientos financieros del 4 por 1.000, aporta 1,41% del PIB y es calificado como deficiente por afectar sus costos y otros aspectos como la competitividad del sistema financiero. La reforma de 2016 eliminó el impuesto a la riqueza de las personas naturales y jurídicas.

En los impuestos sobre comercio exterior (0,53% del PIB), el monto de los aranceles presenta grandes disparidades con algunos productos que tienen entre 70 y 100% de aranceles, en tanto que otros tienen el 20% o menos.

Gráfica 5. Composición del impuesto a los bienes y servicios



Fuente: cálculos de la investigación con base en Dian.



Otros impuestos

Rubro constituido por el impuesto al timbre nacional y otros por clasificar, cuya recaudación aporta el 0,01% del PIB.

Están además los descentralizados que no capta la Dian, como el predial con tarifas y criterios bastante diferenciados entre territorios. Situación similar sucede con el impuesto de industria y comercio (ICA), y otros aspectos como la plusvalía y la valorización. Estos ingresos subnacionales, como los denomina la Oede en relación con los países miembros de esta organización, tienden a ser bastante reducidos como proporción de los ingresos tributarios en los países latinoamericanos, incluido Colombia (Oede-Cepal-Ciat-BID, 2017).

Pérez Fragoso (2012) hace una relación interesante respecto a las fuentes de ingresos tributarios de los países:

La participación de cada una de las fuentes en la recaudación total depende del nivel de desarrollo de los países. En los países desarrollados hay una mayor participación de impuestos directos en el total de la recaudación, mientras que los países en desarrollo tienen una mayor dependencia de los impuestos indirectos.

Colombia presenta lo que podría definirse como empate técnico entre los impuestos directos e indirectos, en tanto que en los países de mayores grados de industrialización la mayor fuente son los directos, pero no como en el país, cuyo fuerte son las rentas por trabajo, sino otras fuentes de utilidades y ganancias de capital.

En la decisión y análisis de las políticas tributarias en Colombia es evidente la absoluta ceguera de género, al no considerarse ni mencionarse condiciones, situaciones y efectos diferenciados para mujeres y hombres. Sin embargo, como se analizará, existen, y con fuertes consecuencias sobre la inequidad que cubre a más de la mitad de la población colombiana, a las mujeres, por ser mujeres.

La institucionalidad de los impuestos y las instancias de decisión

Las responsabilidades tributarias ciudadanas e institucionales son compromisos registrados en la Constitución política de Colombia. La obligación tributaria de la ciudadanía está sustentada en el artículo 95, numeral 9, el cual especifica que la persona y el ciudadano colombiano debe “contribuir al funcionamiento de los gastos e inversión del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”.

Respecto a la institucionalidad, la carta también establece, en el artículo 338, que:

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

El Ministerio de Hacienda es la máxima autoridad para el manejo de impuestos en Colombia:

Es función del Ministro de Hacienda y Crédito Público, la coordinación, dirección y regulación de la administración y recaudación de impuestos que maneja la Dian, así como la regulación, administración y recaudo de las rentas, tasas, contribuciones fiscales y parafiscales, multas nacionales y demás recursos fiscales, su contabilización y gasto, de conformidad con la ley (Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “Recaudo de impuestos”).

La Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (Dian) es la responsable de recaudar, administrar y controlar las obligaciones tributarias, aduaneras, cambiarias, los derechos de explotación y gastos de administración sobre los juegos de suerte y azar explotados por entidades públicas del nivel nacional y de facilitar las operaciones de comercio exterior.

El sistema tributario colombiano tiene dos grandes componentes: uno son los impuestos nacionales



que recauda y administra la Dian, cuyo consejo directivo (Dian, decreto 4171/2011) es responsable del control y dirección estratégica de la entidad, y de la adopción de medidas administrativas, de tributos y control al régimen cambiario. Está constituido por el ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el director general de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), y tres miembros.

Además de los impuestos de orden nacional, hay otros que son de tipo municipal y distrital y los departamentales. Ejemplo de los primeros es el impuesto predial unificado, el de industria y comercio (ICA), sobre espectáculos públicos, vehículos automotores. Y departamentales con la sobretasa a la gasolina, de registro, entre otros.

Los cambios o las reformas tributarias son preparadas por el ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Hacienda, que sustenta su trámite ante el Congreso de la República; la propuesta es estudiada por las comisiones económicas de Cámara y Senado, y la decisión se toma en plenaria del Congreso. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) acompaña al Ministerio de Hacienda en su preparación. Los cambios que se hacen a los impuestos directos como por ejemplo al impuesto a la renta no se aplican inmediatamente, sino en el año gravable siguiente. En tanto que los cambios a los impuestos indirectos como el IVA, por ser de carácter instantáneo, pueden cobrarse inmediatamente.

Varios factores inciden en las carencias, dificultades y desigualdades que caracterizan el sistema tributario de América Latina y el Caribe, y que pueden aplicarse a Colombia, como lo resume Pineda (2018):

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 existentes o precarias ante la evasión fiscal.

Posibles sesgos de género en el sistema tributario colombiano

Como se anotó anteriormente, diferentes estudios señalan cómo las políticas macroeconómicas y, en particular, las fiscales no son neutrales en relación con el género, sino que, por el contrario, tienen efectos e impactos diferenciados en mujeres y hombres e inciden en las desigualdades existentes. La política fiscal es más que redistribuir ingresos y riqueza. Adicionalmente, tiene la potencialidad de ser un instrumento de igualación de oportunidades, puede promover el progreso de bases más amplias de la población sistemáticamente excluidas, la diversificación económica y el desarrollo de actividades generadoras de empleos de calidad, y puede contribuir a dismantelar visiones discriminatorias que se mantienen por razones de raza o sexo (Oxfam, 2014).

Para analizar los posibles sesgos de género en la política tributaria se toma como referente central las dos categorías de análisis propuestas al respecto por Janet Stotsky (2005):

- ♦ El sesgo de género *explícito*. Se manifiesta mediante leyes y reglamentaciones que tratan a mujeres y hombres de maneras diferentes. Este tipo de sesgos suele identificarse fácilmente porque está registrado en los códigos y la normativa fiscal. En algunos casos son prácticas informales constituidas como hábitos y costumbres en remplazo del derecho.
- ♦ El *implícito*. Se manifiesta en los resultados diferenciales para mujeres y hombres de la aplicación del sistema fiscal existente, debido a convencionalismos y tradiciones sociales y a la toma de decisiones o elecciones económicas. Este sesgo es más difícil de identificar porque requiere analizar, desde el enfoque de género, cómo este sistema tributario afecta de manera diferencial a mujeres y hombres.

Respecto a la metodología de análisis, se revisaron algunas propuestas existentes y se tomaron en especial tres propuestas analíticas referenciadas para



América Latina: 1) Coello y Fernández (2014), que analizan sesgos de género explícitos e implícitos en algunos tributos de Bolivia, partiendo de efectos diferenciales sobre las mujeres y explicando cada tributo seleccionado; 2) Almeida (2018), que fundamenta el análisis de los sesgos de género explícitos e implícitos con base en los elementos principales del tributo como se registra en el Estatuto tributario de Ecuador: hecho generador, sujeto activo, sujeto pasivo, base gravable, tarifa, exenciones; y 3) Rodríguez et al. (2018), que analizan para Argentina sesgos implícitos de género en tributos específicos, mediante el examen de aspectos de dichos tributos. Las conclusiones en las tres referencias priorizadas destacan los efectos diferenciales de género del impuesto respectivo y de manera particular cómo y por qué afecta a las mujeres.

Para el caso particular de Colombia, en este documento se toma como marco de análisis la estructura del tributo establecida según el régimen tributario colombiano (Estatuto tributario) y se combinan aportes de esas tres metodologías. En particular, se analizan dos tributos: el IVA como impuesto indirecto, y el impuesto a la renta de trabajo como directo. Para cada uno de ellos se describen los elementos que caracterizan el tributo de acuerdo con la legislación colombiana, así:

- ◆ *Generalidades*: explicación general u objetivo del impuesto.
- ◆ *Hecho generador*, o hechos sobre los que recae el impuesto según el Estatuto tributario colombiano: hecho previsto en la ley y cuya realización genera obligación tributaria.
- ◆ *Sujeto activo*: es el ente acreedor de tributo, que es el estado colombiano en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Y en el caso de los impuestos territoriales, los organismos de hacienda de los departamentos o los municipios.
- ◆ *Sujeto pasivo*: contribuyentes o responsables directos del pago del tributo, los sujetos respecto

de quienes se realiza el hecho generador de la obligación tributaria sustancial. Quienes deben pagar el tributo.

- ◆ *Base gravable*: en la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación según el Estatuto tributario. En general, es el valor sobre el cual se aplica la tarifa (alícuota) para obtener el impuesto respectivo.
- ◆ *Tarifa*: porcentajes aplicables a las bases gravables para determinar el valor de los impuestos. Existen diversos tipos de tarifas según impuestos, que pueden ser general, diferencial y especial.
- ◆ *Exenciones*: instrumento tributario mediante el cual se impide el nacimiento de una obligación de esta naturaleza o se disminuye su cuantía, colige que aplica el mismo principio y que, por tanto, “solo operan a favor de los sujetos pasivos que se subsuman en las hipótesis previstas en la ley” (Corte Constitucional, Sentencia C-602/15).

A continuación se analizarán estos elementos para cada uno de los dos impuestos seleccionados –IVA y renta de trabajo–, incluyendo los siguientes aspectos:

- ◆ Primero: descripción de cómo desde el enunciado tributario se produce una discriminación de género o sesgo de género, sea por normativa –explícito– o por tradicionalismo –implícito–. La capacidad contributiva o “capacidad de pago” implica que quienes poseen mayores ingresos contribuyen con una mayor porción de la carga tributaria que quienes poseen menos (Grown, 2006). En el caso de estos sesgos no se cumple esta regla, sino que pagan en mayor proporción las mujeres, por ser mujeres.
- ◆ Segundo: descripción adicional de cómo mediante el análisis del respectivo elemento del tributo se evidencian otras formas de “discriminación” de género aunque no se originen en el régimen tributario. Se toma como referente de análisis el concepto de Astelarra (2004) sobre “discriminación”, basada en la desigualdad de género de-



bida a menores oportunidades sistemáticas para las mujeres en la distribución de bienes, servicios, prestigio y poder.

Sesgos de género en el IVA

El impuesto sobre el valor agregado es un gravamen que recae sobre el consumo de bienes y servicios; es de orden nacional y cubre todo el territorio colombiano; es indirecto porque entre el contribuyente y la nación existe un intermediario responsable. Se aplica en las diferentes etapas del proceso económico de la producción, importación y distribución.

Como se registró en el aparte anterior sobre cargas y estructura tributaria, en 2017 el IVA recaudó 6% del total de 15% de la recaudación total de los impuestos al PIB (gráfica 6). Hace parte de la categoría de “Bienes y servicios” (5,9%), que ocupa el segundo lugar de recaudos de los impuestos al PIB, después de “Ingresos, utilidades y ganancias de capital” (6,8%), que ocupa el primer lugar.

SESGOS DE GÉNERO EN EL HECHO GENERADOR

El Estatuto tributario determina los hechos sobre los que recae el impuesto:

1. La venta de bienes corporales muebles e inmuebles con excepción de los expresamente excluidos.

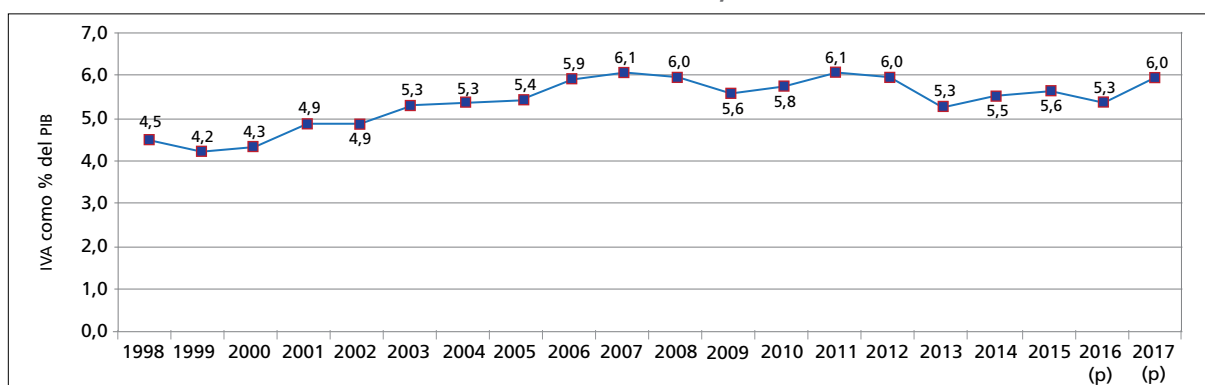
2. La venta o cesiones de derechos sobre activos intangibles, únicamente asociados con la propiedad industrial.
3. La prestación de servicios en el territorio nacional o desde el exterior, con excepción de los expresamente excluidos.
4. La importación de bienes corporales que no hayan sido excluidos expresamente.
5. La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar, operados exclusivamente por internet (Estatuto tributario).

En el análisis sobre el enunciado del hecho generador no se encuentra evidencia de *sesgos explícitos de género*, no se hace ninguna diferenciación por sexo.

Tampoco se observa *sesgo implícito de género* producido por la legislación tributaria en el hecho generador.

Lo que sí permite evidenciar claramente este análisis es la *discriminación de género* observada en el examen del hecho generador. Cabe resaltar que el IVA, como impuesto sobre las ventas, requiere de una transacción que generalmente implica poseer ingresos para hacer las compras. Por lo cual, si bien mujeres que no acceden a ingresos propios pueden hacer compras, la fuente de estos ingresos procede de

Gráfica 6. IVA como % del PIB, 1998-2017



Fuente: cálculos de la investigación con base en Dian (Estadísticas de recaudo anual por tipo de impuesto) y Dane (Retropolación del PIB).



terceras personas, como su pareja proveedora, otros miembros del hogar, remesas u otras transferencias del estado o de otros hogares, pero su autonomía sobre las decisiones de consumo se ve limitada y restringida a consumos familiares más que personales o individuales.

Por lo anterior, la composición de la población colombiana que no genera ingresos propios da cuenta de discriminación de género en el hecho generador del impuesto, ya que un mayor porcentaje de mujeres que de hombres carece de ingresos propios para tomar decisiones de consumo y gozar de autonomía en la compra de bienes y servicios.

Como se observa en la gráfica 7, aun cuando en los últimos diez años la brecha de género en la población sin ingresos propios se ha reducido en 10 puntos porcentuales, persiste una amplia diferencia de 17 puntos porcentuales, y 26,7% de mujeres carecen de ingresos propios, mientras que en los hombres solo 9,7%.

SESGOS DE GÉNERO EN EL SUJETO PASIVO

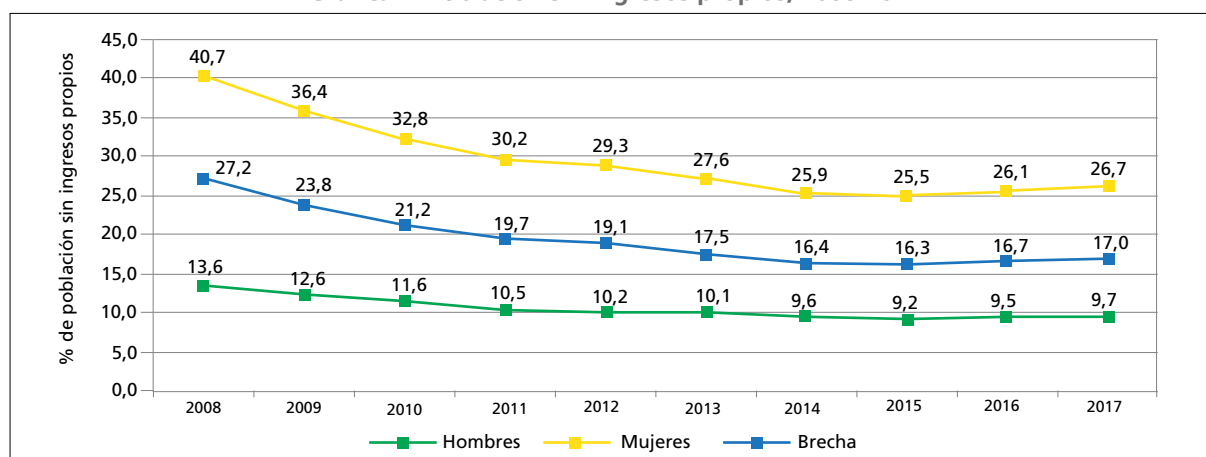
El sujeto pasivo del IVA es el consumidor final, sobre quien recae y realmente paga dicho tributo. El responsable es quien debe responder por su recaudo y pago, es un intermediario delegado por el estado.

En el registro sobre el sujeto pasivo del IVA no hay una alusión jurídica directa sobre diferenciación por sexos, por tanto, no hay *sesgo explícito de género*.

Según Stotsky (2005), algún trato diferente sobre un productor o un producto específico afecta directamente al consumidor final que paga el IVA, de manera que se pueden presentar sesgos implícitos por formas diferenciales de consumo. Como se observará a continuación, en este caso del IVA se pueden inferir situaciones diferenciales para mujeres y hombres, lo que origina un *sesgo implícito de género*.

La recaudación del IVA como impuesto indirecto sobre bienes y servicios básicos afecta en mayor medida a sectores poblacionales pobres, entre los cuales es significativa la participación de mujeres, debido a su falta de ingresos económicos, sus mayores niveles de pobreza en relación con los hombres y su carencia de disponibilidad de tiempo, entre otros aspectos (Cepal-Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. División de Asuntos de Género. “El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres”; Pazos y Rodríguez, 2010). Como se registra en la gráfica 8, si bien los niveles de pobreza se reducen, su feminidad aumenta, ampliándose la brecha, que pasó de 113 mujeres pobres por cada 100 hombres en similar situación en 2011 a 120 mujeres pobres en 2017.

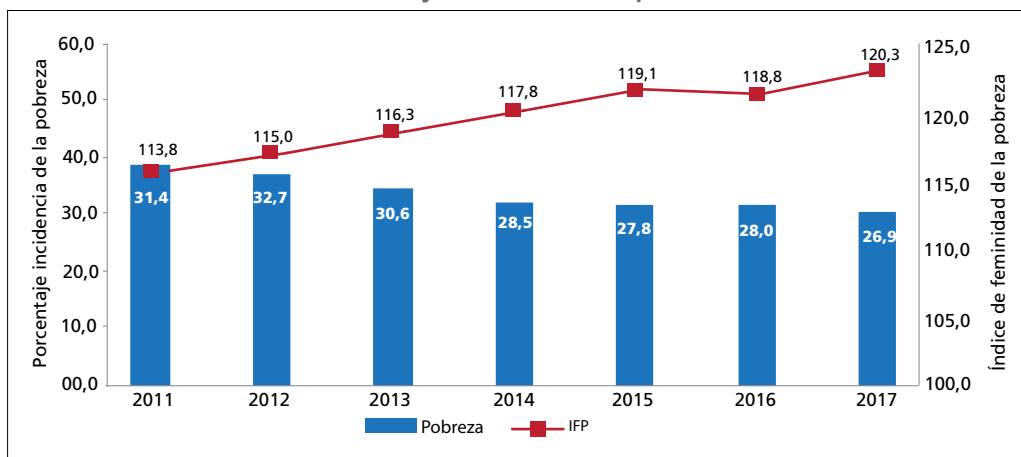
Gráfica 7. Población sin ingresos propios, 2008-2017



Fuente: Dane, con base en Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

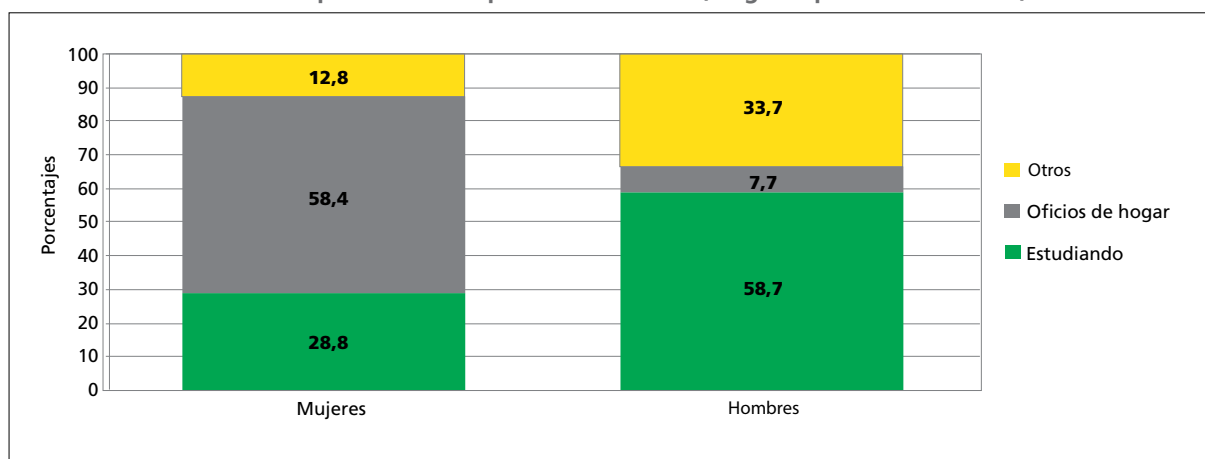


Gráfica 8. Incidencia y feminidad de la pobreza, 2011-2017



Fuente: Dane, con base en Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

Gráfica 9. Composición de la población inactiva, según tipo de inactividad, 2017



Fuente: Dane, Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

De otro lado, como se observó en la sección de uso del tiempo, y según los datos de la Encuesta nacional de uso del tiempo libre del Dane (2016-2017), las mujeres enfrentan mayor pobreza de tiempo que los hombres. El trabajo de economía del cuidado no remunerado en el propio hogar les genera barreras para sus oportunidades productivas y evidencia una *discriminación de género* en el acceso a ingresos, tal como lo documentan diversos estudios sobre economía feminista (Esquivel, Rodríguez, en ONU Mujeres, 2012). Esta es una de las razones que explican la alta proporción de mujeres como población inactiva cuya principal actividad consiste en realizar los oficios del hogar, en una situación contradictoria y sesgada res-

pecto al género, ya que sin el trabajo no remunerado de oficios del hogar la economía se afectaría y la estabilidad de la fuerza de trabajo se pondría en entredicho. Entre las mujeres que no tuvieron empleo ni buscaron trabajo, 58,4% se dedicó principalmente a oficios del hogar, en tanto que en los hombres solo 7,7% (gráfica 9).

SESGOS DE GÉNERO EN LA BASE GRAVABLE

De acuerdo con el Estatuto tributario, “en la venta y prestación de servicios, la base gravable será el valor total de la operación sea que ésta se realice



de contado o a crédito”. La normativa colombiana determina los bienes y servicios que constituyen la base gravable del IVA.

En este sentido se identifica como un *sesgo explícito* sobre la base gravable contra las mujeres el hecho de que entre los bienes sujetos de cobro del IVA la reglamentación incluya las “compresas y tampones higiénicos”, usados exclusivamente por las mujeres en razón a características biológicas del cuerpo femenino, un cobro que de manera directa afecta únicamente a las mujeres.

No se evidencia *sesgo implícito de género* a partir de la base gravable.

De otro lado, existe un número significativo de artículos de aseo que al tener un empaque diferente para mujeres y para hombres –a menudo para ellas suelen ser color rosa y para ellos azules o grises–, siendo un producto similar (por ejemplo, desodorantes, cremas, champús) el precio es mayor para los artículos femeninos, “lo que actúa como un impuesto invisible para las mujeres” (Moreno, 2015), y refleja una *discriminación de género*, no originada directamente por la política tributaria.

SESGOS DE GÉNERO EN LA TARIFA

En el artículo 468 del Estatuto tributario se establece como tarifa general del impuesto sobre las ventas el 19%, salvo las excepciones especificadas. La autoridad tributaria ha determinado algunas tarifas especiales para ciertas operaciones de venta o prestación de servicios. La tarifa del 5% (Estatuto tributario, artículo 468-1) “trata principalmente de productos que pertenecen a la canasta familiar y productos de primera necesidad o de impacto en determinados sectores de la economía respecto de los cuales el estado quiere hacer un tratamiento especial”, siendo ochenta y un productos específicos.

Las “compresas y tampones higiénicos”, cuya tarifa debido a la reforma tributaria de 2016 quedaría en

19%, logró reducirse al 5% como resultado de la presión social de la Campaña del Grupo Género y Justicia Económica “Menstruación libre de impuestos” contra el IVA a las toallas higiénicas y los tampones. En este caso, aun al bajar a 5% el IVA, hay un *sesgo explícito de género* en contra de las mujeres, puesto que la argumentación y movilización de la campaña lograron evidenciar que la política tributaria contiene sesgos de género al gravar artículos de uso femenino requeridos por las mujeres por ser mujeres, gasto de amplia dimensión económica anual para ellas: “Este IVA, además de tener de por sí un carácter regresivo, grava el hecho de ser mujer, un impuesto sexista que profundiza la desigualdad económica de las mujeres” (Moreno, 2016). El propósito final es la eliminación total de este impuesto, gestión que ha continuado mediante las demandas respectivas que se encuentran en trámite.

Respecto al *sesgo implícito de género*, la tasa generalizada del 19% para el IVA, salvo las menores tarifas o exenciones establecidas para bienes y servicios específicos, afecta en mayor proporción la calidad de vida de las mujeres, y los impuestos son en mayor medida regresivos para la población femenina por razones como:

- ♦ La brecha de ingresos laborales entre mujeres y hombres en el mismo tipo de trabajo evidencia la subvaloración del trabajo remunerado que realizan ellas y la segregación horizontal y vertical que enfrentan. Al contar las mujeres con menores ingresos disponibles, cualquier incremento en el IVA afecta en mayor proporción su disponibilidad económica.
- ♦ Respecto a la brecha de ingresos observada entre mujeres y hombres y analizada desde el punto de vista del consumo, estas suelen destinar una alta proporción de sus ingresos a artículos básicos del hogar, aun en los casos de parejas en las que ganan menos que ellos. De manera que para las mujeres la posibilidad de disponer de sus ingresos para otro tipo de actividades como formación o inversión productiva para su autonomía econó-



mica es más difícil que para sus pares varones. Como lo expresan Coello y Fernández (2014), “La ausencia de beneficios fiscales en bienes básicos perjudica más a las mujeres, quienes mayoritariamente dedican un porcentaje mayor de sus ingresos a la adquisición de bienes y servicios”.

SESGOS DE GÉNERO EN LAS DEDUCCIONES Y EXENCIONES TRIBUTARIAS

El Estatuto tributario ha establecido algunos bienes exentos de IVA o tarifa 0% “por su destinación o uso”, de acuerdo con características específicas, como libros y revistas de carácter científico y cultural, ciertos bienes particulares que se exportan y bienes donados para fines determinados, entre otros.

No se evidencian *sesgos explícitos de género* en las deducciones y exenciones tributarias.

No es fácil evidenciar *sesgos implícitos*. En este sentido, una carencia de este tipo de análisis es que no se cuenta con información que facilite el reconocimiento de los servicios y productos asociados a la economía del cuidado no remunerado realizado por las mujeres, para lograr una reducción en sus costos:

El hecho de que no exista una alícuota reducida (diferenciada de la del resto de productos) o algún tipo de exoneración en el IVA sobre el comercio de bienes y servicios básicos encarece el costo de la reproducción y sostenibilidad de la vida (Coello y Fernández, 2014).

En términos generales, el IVA es un impuesto regresivo, que no considera las diferencias en la capacidad de pago y en la situación socioeconómica de los diversos sectores poblacionales, sino que al contrario, da un trato similar a toda la población, afectando en mayor proporción a las que están en situación de pobreza. Sin embargo, esta desigualdad golpea con mayor fuerza a las mujeres, debido como se ha observado, a las mayores situaciones de discriminación que afrontan por menores ingresos y la carga desproporcionada del trabajo de cuidado no remu-

nerado, que les representa mayores impedimentos para su autonomía económica y participación en la sociedad.

Sesgos de género en el impuesto a las rentas de trabajo

El estatuto tributario colombiano define en su libro primero “el impuesto sobre la renta y complementarios”, impuesto directo que grava todos los ingresos obtenidos por un/a contribuyente durante el año, que sean susceptibles de producir incremento neto del patrimonio en el momento de su percepción, siempre que no hayan sido expresamente exceptuados, y considerando los costos y gastos en que se incurre para producirlos. En esta categoría se incluye, en la renta de las personas naturales, las “rentas de trabajo”.

Mediante fuentes de información primarias no es posible identificar la composición de la renta por ingresos, utilidades y ganancias de capital. Sin embargo, mediante fuentes secundarias se estima que el impuesto a las rentas del trabajo puede llegar a representar aproximadamente el 18% del total de la renta por ingreso, utilidades y ganancias (Granger et al., 2018).

Análisis sobre la articulación entre tributación, equidad y género han considerado que este tipo de impuestos, se pueden:

utilizar para alcanzar metas de equidad y redistribución a través de una estructura progresiva de tasas tributarias, con tasas marginales que impongan una carga menor (o que garanticen un ingreso mínimo) en el extremo inferior de la escala de ingresos, y una gradualmente más elevada en los niveles superiores, siguiendo los principios de la equidad vertical y la capacidad de pago (Grown, 2006).



SESGOS DE GÉNERO EN EL HECHO GENERADOR

Según el Estatuto tributario, “Se consideran rentas exclusivas de trabajo, las obtenidas por personas naturales por concepto de salarios, comisiones, prestaciones sociales, viáticos, gastos de representación, honorarios, emolumentos eclesiásticos, y en general, las compensaciones por servicios personales”.

En su enunciado no se encuentran *sesgos explícitos de género*, que registren diferencias para mujeres y hombres.

Tampoco parecerían observarse directamente *sesgos implícitos* en el hecho generador del tributo. Sin embargo, las mujeres se concentran en los rangos más bajos de los ingresos generados debido a su alta presencia en los sectores informales, por lo cual su participación es menor como contribuyentes. Esta reducida capacidad contributiva llevaría a la existencia de inequidad horizontal implícita que desalienta el cumplimiento voluntario (Almeida, 2018)⁷.

Lo que sí permite constatar este análisis es una clara *discriminación de género* para las mujeres, al evidenciar que una proporción importante de ellas ni siquiera logra acceder al derecho de generar rentas

laborales propias, porque en mayor medida que los hombres no pueden ingresar al mercado laboral colombiano, razón por la cual el hecho generador se aplica a una menor proporción de mujeres.

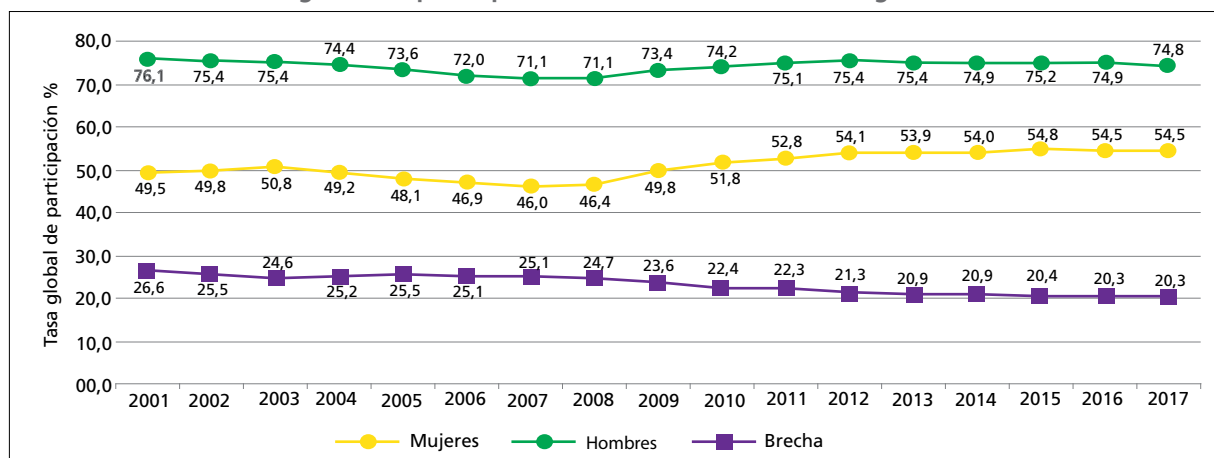
Como se constata al observar la gráfica 10, la tasa global de participación (TGP), indicador determinante sobre el acceso de mujeres y hombres a ingresos propios y por tanto a su autonomía económica, muestra las menores posibilidades para las mujeres de vincularse al mercado laboral, puesto que se mantiene una desproporcionada brecha de 20,3%.

SESGOS DE GÉNERO EN EL SUJETO PASIVO

En el Estatuto tributario colombiano se determina cómo están sometidas las personas naturales al impuesto sobre la renta. Este tributo al trabajo lo pagan quienes perciban rentas laborales que en 2017 superen \$44'603.000 (USD 15.380), es decir, ingresos mensuales de \$3'716.916 (USD 1.281).

En el enunciado general no se registra un *sesgo explícito de género* respecto al sujeto pasivo que favorezca o no a mujeres u hombres en particular.

Gráfica 10. Tasa global de participación en el mercado laboral, según sexo, 2001-2017



Fuente: Dane, Encuesta continua de hogares (ECH) y Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

⁷ Según Almeida (2018), citando a Musgrave, 1993: “La equidad horizontal se refiere a que los individuos que son iguales en aspectos relevantes deben recibir el mismo trato”.



Tampoco se destaca un *sesgo implícito de género* relativo al sujeto pasivo.

Sí se evidencia una situación de *discriminación de género* para las mujeres, al demostrar que son mayoría en los niveles salariales más bajos, mediante, por ejemplo, el análisis de la estructura de mujeres y hombres ocupados por nivel de productividad. De acuerdo con la gráfica 11, del total de mujeres ocupadas, 81,6% está en ramas de actividad consideradas de baja productividad, superando a los hombres en 18 puntos porcentuales. En las ramas de actividad consideradas de productividad media, los hombres duplican la participación de las mujeres, mientras que en las de productividad alta, la participación de unas y otros es muy baja, aunque de magnitud similar. Puesto que los niveles de salario suelen estar determinados por los niveles de productividad, las mujeres en mayor medida reciben niveles de remuneración menores que los hombres.

SESGOS DE GÉNERO EN LA BASE GRAVABLE

La base gravable de este impuesto son los ingresos obtenidos por una persona a cambio de sus servicios (por ejemplo, salarios, honorarios, comisiones, pagos directos e indirectos en beneficio del trabajador, etcétera), exceptuando aquellos honorarios obtenidos por individuos empleados por al menos noventa días.

En este aspecto no se registran *sesgos explícitos de género*.

Tampoco se identifican directamente *sesgos implícitos de género*.

Al analizar los niveles de ingreso por renta de trabajo según sexo, la base gravable sobre la cual se calcula el impuesto de renta de las mujeres es menor que la de los hombres, debido a que ellas ganan menos que ellos en todos los quintiles de ingreso (tabla 1), lo cual constata de nuevo una situación de *discriminación de género* de ingresos laborales para las mujeres.

Tabla 1. Brecha de ingreso según quintiles

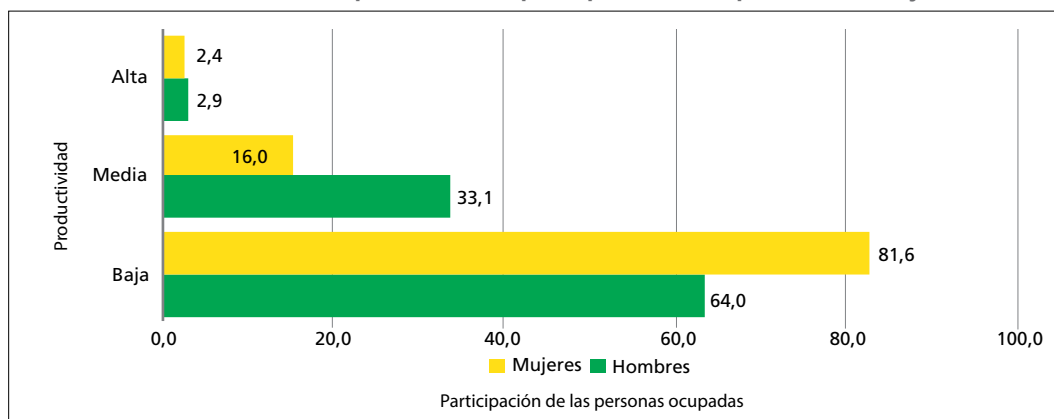
Brecha de ingreso		
Total	17,5	
Quintil 1	47,5	
Quintil 2	38,2	
Quintil 3	24,9	
Quintil 4	19,6	
Quintil 5*	16,6	

Fuente: Dane con base en Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).

SESGOS DE GÉNERO EN LAS TARIFAS

Por tarifa se entiende la retención en la fuente aplicable a los pagos o abonos en cuenta gravable, efectuados por las personas naturales o jurídicas, las

Gráfica 11. Estructura de la población ocupada por nivel de productividad y sexo, 2017



Fuente: Dane, Encuesta continua de hogares (ECH) y Gran encuesta integrada de hogares (GEIH).



sociedades de hecho, las comunidades organizadas y las sucesiones líquidas, originados en la relación laboral o legal y reglamentaria. Será la que resulte de aplicar a dichos pagos o abonos en cuenta la siguiente tabla de retención en la fuente.

La unidad de valor tributario (UVT) es la unidad de medida de valor cuyo monto representa los valores tributarios estandarizados anualmente. Se actualiza según la inflación. Para los ingresos laborales se establecieron cuatro rangos de tarifas: 0, 19%, 28% y 33%. En términos de unidad de valor tributario, las tarifas son:

Rango de UVT	Tarifa (porcentaje)
0 a 95	0
+ 95 a 150	19
+ 150 a 360	28
+360	33

En el enunciado de las tarifas no se encuentra *sesgo explícito de género*.

Tampoco *sesgos implícitos de género*, puesto que según los rangos y las tarifas establecidas se tributa según capacidad de pago de las personas.

Sería interesante poder verificar si las mujeres son una mayor proporción en los rangos más bajos de las tarifas, lo cual demuestra que sus rentas de trabajo son inferiores a las de sus pares hombres.

SESGOS DE GÉNERO EN LAS DEDUCCIONES Y EXENCIONES TRIBUTARIAS

Según el estatuto tributario, la totalidad de los pagos o abonos en cuenta provenientes de la relación laboral o legal y reglamentaria están gravados con el impuesto sobre la renta y complementarios. Sin embargo, hay un conjunto de rentas de trabajo exentas de dicho pago, entre las cuales cabe resaltar las siguientes:

- ♦ *Indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad. Sesgo explícito a favor de las muje-*

res que se enuncia claramente. Este es un asunto que genera debates permanentes, en términos de que si las licencias de paternidad para los hombres no son de la misma extensión de tiempo que para las mujeres, esto puede incidir negativamente y ser un desincentivo para contratar a mujeres en edad reproductiva en trabajos formales o en cargos directivos.

- ♦ *Gastos de representación para personas en los más altos cargos del estado. Un sesgo implícito de género puede presentarse en el caso de la exención “para personas que ejercen cargos de más altas funciones del Estado”. Según el estatuto tributario, las personas sujetas de esta exención son:*

“Los gastos de representación que perciban en razón a la naturaleza de las funciones que desempeñan, el presidente de la República, los ministros del Despacho, los senadores, representantes y diputados, los magistrados de la Rama Jurisdiccional del Poder Público y sus fiscales, el contralor general de la República, el procurador general de la Nación, el registrador nacional del Estado Civil, los jefes de Departamento Administrativo, los superintendentes, los gobernadores y secretarios departamentales de gobernaciones, los contralores departamentales, los alcaldes y secretarios de alcaldías de ciudades capitales de departamento, los intendentes y comisarios, los consejeros intendentales y los rectores y profesores de universidades oficiales”.

Debido a la segmentación laboral que privilegia la presencia masculina en los altos cargos de dirección, esta exención discrimina a las mujeres. Por ejemplo, en abril de 2018 de los dieciséis ministerios del gabinete presidencial, cinco (31%) eran mujeres; las dos terceras partes restantes eran hombres. Lo cual ha sido la tendencia durante el periodo presidencial 2014-2018. En el Congreso de la República actual (2014-2018) solo cerca de 20% son mujeres. En las últimas elecciones territoriales para el periodo 2016-2019, solo cinco fueron electas gobernadoras departamentales, lo que representa el 15,6% de las



gubernaciones del país. Similar panorama se observó en las alcaldías: solo 12,25% de las alcaldías están encabezadas por mujeres (Mesa de género de la cooperación internacional en Colombia-Corporación Sisma Mujer, 2016).

- ♦ *Exceso del salario básico en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional.* También se presenta sesgo implícito de género en la exención al “exceso del salario básico percibido por los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional y de los agentes de esta última”. En general, la información estadística disponible sobre mujeres y hombres que integran las fuerzas militares de Colombia es reservada por razones de seguridad nacional. No obstante, es evidente que esta población está conformada principalmente por hombres, siendo por tanto la población masculina la favorecida por esta norma.
- ♦ *Prestación de un fondo de pensiones.* En el estatuto tributario se establece exención de prestaciones provenientes de un fondo de pensiones, aunque corresponda a una fuente de ingresos diferente al impuesto de renta del trabajo. Es claro que estas prestaciones se derivan del ahorro por vinculación pasada al mercado laboral. Investigaciones realizadas por Fedesarrollo (2017) establecen que la actual cobertura del régimen pensional contributivo aunque es baja para el total de la población, “es significativamente mayor en hombres (29%) que en mujeres (20,7%)”. Como en los casos anteriores, esta exención beneficia en mayor medida a los hombres pensionados.

Estas observaciones llevan a concluir que es necesario seguir desarrollando investigaciones y estudios sobre los posibles sesgos explícitos e implícitos de género en la tributación colombiana, que permitan documentar y evidenciar las expresiones o fuentes de discriminación que se constatan en mayor medida para las mujeres, para sustentar políticas y acciones que lleven a su eliminación como generadores de desigualdad.

En el cuadro 2 se resumen los sesgos de género según los elementos que caracterizan los impuestos analizados, tanto en cuanto al IVA como a la renta laboral

Datos y fuentes de información

Para el análisis del asunto tributario y sus efectos diferenciales sobre las mujeres en relación con los hombres la información se tomó de diferentes fuentes estadísticas.

Respecto a las tendencias de la desigualdad de género en Colombia, la información sobre la dimensión económica se consultó en las estadísticas producidas regularmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) como entidad responsable de la planeación, el levantamiento, la producción y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. La fuente principal son dos encuestas: la Encuesta continua de hogares (ECH) y la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), que han aportado los datos según periodos referenciados sobre la fuerza de trabajo en aspectos como empleo, desempleo e inactividad, y de algunas variables socio-demográficas (Dane, Ficha metodológica). Y de la Encuesta nacional de uso del tiempo (Enut) (Dane, Enut), que genera información sobre el tiempo que dedica la población de 10 años o más a actividades de trabajo remunerado incluidas en el PIB, no remunerado y personales no incluidas en el PIB.

La información cuantitativa relativa a la tributación, para el cálculo de indicadores y líneas de tiempo, se tomó a partir de estadísticas de la Dian, especialmente sobre recaudo anual por tipo de impuesto y del Dane (Retropolación del PIB). Las estadísticas de recaudo de la Dian contienen datos anuales y mensuales de información sobre recaudos por dirección seccional y tipo de impuestos; y anual sobre subpartida arancelaria.

En casos específicos se tomó información de otras fuentes, todas las cuales han sido referenciadas en el texto.



Cuadro 2. Resumen: sesgos de género según elementos que caracterizan los impuestos analizados*

Elementos del impuesto	Sesgos de género originados por el sistema tributario		Otras discriminaciones reflejadas pero no originadas en el sistema tributario
	Explícitos	Implícitos	
Impuesto al valor agregado IVA			
Hecho generador			Las mujeres en mayor proporción no califican al hecho generador, no poseen ingresos propios; no quedan incluidas en el sistema tributario del país.
Sujeto pasivo		El IVA afecta en mayor proporción a las mujeres debido al mayor índice de femineidad de la pobreza.	Debido al trabajo de cuidado no remunerado, las mujeres en mayor proporción carecen de disponibilidad de tiempo y recursos económicos.
Base gravable	El IVA sobre “compresas y tampones higiénicos” afecta solo a quienes las usan, las mujeres.		El empaque diferente en artículos de aseo, “rosa” para mujeres, los encarece y aumenta el costo para ellas.
Tarifa	5% IVA sobre “compresas y tampones higiénicos” que pagan solo las mujeres por ser mujeres.	19% IVA generalizado afecta en mayor proporción a las mujeres, por la brecha de ingresos laborales contra ellas y por la mayor destinación de sus ingresos a los artículos básicos de hogar.	
Exenciones		La no exoneración de bienes básicos encarece el costo de reproducción y sostenibilidad de la vida, bienes que suelen adquirir las mujeres.	
Impuesto a las rentas de trabajo			
Hecho generador		La participación de las mujeres es menor como contribuyentes debido a su alta presencia en el sector informal y por lo tanto en los rangos de ingresos más bajos, lo cual lleva a inequidad horizontal implícita en la tributación al no recibir el mismo trato.	Las mujeres en una alta proporción no acceden al derecho de generar rentas laborales al no ingresar al mercado laboral, por lo cual es mayor la proporción de hombres a quienes se aplica el hecho generador.
Sujeto pasivo			Las mujeres acceden en mayor proporción a los niveles salariales más bajos, al ocuparse en los menores niveles de productividad.
Base gravable			En los niveles de ingreso por rentas de trabajo, la base gravable es menor para las mujeres puesto que ganan menos que los hombres en todos los quintiles de ingresos.
Tarifa			Sería interesante verificar si las mujeres son una mayor proporción en los rangos más bajos de las tarifas, debido a que sus rentas de trabajo son inferiores a las de los hombres.
Exenciones	A favor de las mujeres son las “indemnizaciones que impliquen protección a la maternidad”.	Desfavorable para las mujeres es por ejemplo la exención de “Gastos de representación para personas en los más altos cargos del estado”. En los cargos registrados es en alto grado mayor la presencia masculina.	

* No se incluye el sujeto activo, puesto que por ser impuestos nacionales en todos los casos es la Dian.



En cuanto a la información de tipo tributario, se manifiestan limitantes e insuficiencias que no permiten estimar la carga tributaria real. “Se requerirían, entre otras cosas, las estadísticas desagregadas por rangos de ingresos y de patrimonio” (Rodríguez, 2017), especialmente en lo referido a la riqueza. En este contexto, es más difícil acceder aún a datos y estadísticas desagregadas por sexo, información que es determinante para analizar con evidencias las brechas de género según tipos de impuestos y rangos de ingreso, y para plantear políticas tributarias que contribuyan a cerrar las brechas de desigualdad social y de género.

Conclusiones y recomendaciones

El análisis de la política tributaria y su aplicación en Colombia evidencia que existen sesgos de género, en mayor medida implícitos que explícitos, surgidos de la división sexual del trabajo y de los imaginarios que sustentan comportamientos sociales patriarcales dominantes. Lo cual respalda la necesidad de profundizar este tipo de análisis. La tendencia de la política tributaria actual, como se mostró, propicia o refuerza las asimetrías hacia las mujeres.

- ♦ De acuerdo con la mayoría de los análisis consultados sobre el efecto de las reformas tributarias de 2012, 2014 y la reciente reforma estructural de 2016, el sistema tributario colombiano es considerado regresivo y no distributivo. Si bien estas reformas usualmente plantean el propósito de contribuir a reducir la desigualdad que existe en Colombia, no lo han logrado. Al contrario, la actual estructura tributaria carga con mayores impuestos proporcionales a los hogares y personas trabajadoras de menores ingresos, entre quienes la proporción de las mujeres es mayor.
- ♦ De acuerdo con lo analizado en dos de los tributos (IVA y renta de trabajo), se presentan algunos sesgos de género⁸, explícitos e implícitos, y una

alta afectación por otras discriminaciones hacia las mujeres en situaciones similares a los hombres.

- ♦ Con respecto a los sesgos de género destacados en el IVA, el único explícito es el tributo a las compresas y tampones, un tributo a un producto solo usado por su condición de mujer. Los sesgos de género implícitos en general se deben a una mayor afectación proporcional a las mujeres por el pago del impuesto. También se observan otras situaciones de discriminación, sea porque una amplia proporción de mujeres no alcanza a ser considerada en el impuesto debido a su carencia de ingresos o por el trabajo de cuidado no remunerado que les obstaculiza su participación en trabajos remunerados.
- ♦ En los sesgos de género observados en el impuesto a la renta de trabajo se encuentra uno explícito favorable a las mujeres, en las indemnizaciones que implican protección a la maternidad. Entre los sesgos implícitos de género se identifica en el hecho generador una expresión de inequidad horizontal para las mujeres, al ser menor su participación como contribuyentes debido a su alta presencia en el sector informal y por lo tanto en los rangos de ingresos más bajos; se observa también una afectación desproporcionada a las mujeres debido a las exenciones y deducciones, especialmente en los gastos de representación para personas en los más altos cargos del estado, y en el exceso del salario básico en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, cargos ejercidos en amplia mayoría por la población masculina, a quienes beneficia.
- ♦ En el aparte acerca de la dimensión económica de la desigualdad de género, en el cual se enfatizó el mercado laboral, se observó que las mujeres en relación con los hombres, aun con mayor nivel educativo, acceden en menor proporción al mercado laboral, y cuando acceden enfrentan mayor desempleo, son ubicadas en ocupaciones de menor reconocimiento, alta informalidad y menores ingresos. Situación debida a los roles de género

8 Criterios de análisis establecidos para los sesgos de género en los impuestos: hecho generador, sujeto pasivo, base gravable, tarifas, deducciones, exenciones.



asignados arbitrariamente a mujeres y hombres que sustentan y perpetúan estas desigualdades. Este tipo de discriminaciones también se expresan en los sesgos de género encontrados en los impuestos analizados.

- ♦ Referencia especial merece el aporte de la economía feminista sobre la economía del cuidado, en cuanto a la diferencia del uso del tiempo entre mujeres y hombres, lo que se constituye en un obstáculo determinante para que las mujeres logren acceder a ingresos propios, al menos a niveles de ingreso similares a los hombres, lo que lleva a que los impuestos indirectos les tiendan a afectar en mayor medida, puesto que cuentan con menores recursos pero deben pagar tasas iguales. Además, en la tributación en ningún momento se consideran estos bienes y servicios producidos en su mayoría por el trabajo de las mujeres, que no son reconocidos y no les generan ningún ingreso económico, a pesar de ser fundamentales para la sostenibilidad de la vida.
- ♦ La estructura tributaria colombiana, según la dinámica de los últimos años, presenta una especie de empate técnico entre impuestos directos e indirectos, siendo mínimas las diferencias, recaudando un mayor peso proporcional de la tributación en las poblaciones de menores ingresos, así como en las empresas medianas y pequeñas. Las altas exenciones, desgravámenes, evasión y elusión, explican en gran parte la amplia inequidad del sistema tributario, en el cual las personas de mayores ingresos y riqueza no son las que equitativamente más impuestos aportan. Solo en pocos casos se ha observado que se beneficia a las poblaciones de menores ingresos, o a las mujeres, como lo anotado con las “compresas y taponnes higiénicos”, que se presenta como un caso emblemático de posibles alternativas propiciadas por la movilización social y la incidencia política.

Frente a esta situación, es posible proponer y desarrollar alternativas que contribuyan a reducir y superar las discriminaciones perjudiciales en mayor proporción para las mujeres, poniendo en práctica

iniciativas relativas a información, estudios y análisis, legislación y experiencias demostrativas, entre otras. Que sustenten una política tributaria progresiva, favorable a las poblaciones de menores ingresos y a la eliminación de las desigualdades de género.

En esta línea, un aspecto prioritario es posibilitar la recolección, procesamiento y análisis de datos tributarios desagregados por sexo, abriendo al público estos datos anonimizados, en la Dian, el Dane y todas las instancias nacionales y territoriales responsables de la información. Simultánea y complementariamente, se deben desarrollar estudios e investigaciones que muestren los efectos de la tributación indirecta sobre mujeres y hombres, según su capacidad económica, y las opciones de incrementar la tributación directa con cargo a quienes poseen mayores ingresos y riqueza, para el avance hacia la equidad social y de género.

Las normas contenidas en las leyes referidas a los impuestos son otra fuente de sesgos de género, no solo por expresión directa de discriminación, sino en términos de permitir que se filtren e instauren formas que en la práctica fortalezcan las desigualdades de género, como sucede usualmente con los numerosos sesgos de género evidenciados en los estudios al respecto.

Por último, es importante establecer procesos de formación y difusión de las investigaciones y desarrollar ejercicios prácticos sobre los sesgos explícitos e implícitos de género en la tributación, lo que contribuye a detectar y prevenir la existencia de estos sesgos. Las experiencias demostrativas sobre el asunto permiten evidenciar y sustentar la necesidad de incluir la igualdad de género para mujeres y hombres en las decisiones sobre la política tributaria.

Referencias

Almeida Sánchez, María Dolores. 2018. “Estado de la tributación para la equidad de género en Ecuador”. *Análisis*. 1. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Bogotá. Marzo.



- Astelarra, Judith. 2004. "Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina". *Serie Mujer y Desarrollo*. 57. Cepal. Santiago de Chile. Junio.
- Ávila Mahecha, Javier. 2016. "Diferencias de género en la riqueza, ingresos y rentas de las personas naturales en Colombia". *Cuadernos de Trabajo*. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian). Bogotá. Febrero. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Diferencias%20de%20g%C3%A9nero%20en%20la%20riqueza,%20ingresos%20y%20rentas%20de%20las%20personas%20naturales%20en%20Colombia.pdf>
- Cepal-Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. División de Asuntos de Género. s. f. "Tiempo total de trabajo". Santiago de Chile. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-total-trabajo>
- s. f. "Autonomía económica". <https://oig.cepal.org/es/autonomias/autonomia-economica>
- s. f. "El impacto de la política fiscal en la vida de las mujeres". *Nota para la igualdad*. 2. https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_para_la_igualdad_2.pdf
- Coello Cremades, Raquel y Silvia Fernández Cervantes. 2014. "Política fiscal y equidad de género en Bolivia". *Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo*. 9. ONU Mujeres y GPF. La Paz. Septiembre.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-602/15.
- Dane. Encuesta nacional de uso del tiempo (Enut). <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema-2/pobreza-y-condiciones-de-vida/encuesta-nacional-del-uso-del-tiempo-enut>
- Ficha metodológica. Encuesta continua de hogares.
- Ficha metodológica. Gran encuesta integrada de hogares.
- Dian. Decreto 4171. "Por el cual se determina la conformación y las funciones del Consejo Directivo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian)". Noviembre de 2011.
- "Estadísticas de recaudo". <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Paginas/EstadisticasRecaudo.aspx>
- Durán Heras, María Ángeles. 2012. *El trabajo no remunerado en la economía global*. Fundación BBVA. Bilbao.
- Espino, Alma, Soledad Salvador y Paola Azar. 2014. *Desigualdades persistentes: mercado de trabajo, calificación y género*. En *El Futuro en Foco. Cuadernos de Desarrollo Humano*. PNUD. Montevideo.
- Espitia, J., C. Ferrari, G. Hernández, I. Hernández, J. I. González, L. C. Reyes, J. O. Villabona y G. Zafra. 2017. "Sobre la reforma tributaria estructural que se requiere en Colombia. Reflexiones y propuestas". *Revista de Economía Institucional*. 19 (36). Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Primer semestre.
- Esquivel, Valeria. 2014. "La pobreza de ingreso y el tiempo en Buenos Aires, Argentina. Un ejercicio de medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas". PNUD. Panamá. Junio. file:///C:/Users/User/Documents/ECONOMIA%20DEL%20CUIDADO/POBREZA%20INGRESO%20TIEMPO_BsAs-ARGENTINA_PNUD-Esquivel-2014.pdf
- Estatuto tributario. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6533>
- Fedesarrollo. 2017. "Propuesta y estimación de los costos económicos de extender la cobertura del sistema pensional colombiano". Bogotá. Marzo.
- Fondo Monetario Internacional. 2014. *Manual de estadísticas de finanzas públicas (MEFP)*. International Monetary Fund. Washington.
- Foro Económico Mundial. 2016. *Informe global de la brecha de género*. Octubre. http://www3.weforum.org/docs/Media/GGGR16/GGGR16_ES.pdf



- García, Andrea Paola. 2017. "Análisis político del trabajo de las mujeres y la población adulta mayor. Evidencia empírica para Colombia". Tesis para optar al título de magíster en estudios políticos latinoamericanos. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- González Vélez, Ana Cristina. 2017. *Brechas de género y desigualdad. De los objetivos de desarrollo del milenio a los objetivos de desarrollo sostenible*. ONU Mujeres-USAID-UNFPA-PNUD. Bogotá. Septiembre.
- Granger, Clark, et al. 2018. "La postura fiscal en Colombia a partir de los ajustes a las tarifas impositivas". *Borradores de Economía*. 1038. Banco de la República. Bogotá.
- Grown, Caren. 2006. "Lo que quienes defienden la igualdad de género deberían saber en materia tributaria". *en la mira*. 7. awid. Marzo.
- KPMG. 2017. "Reforma tributaria estructural. Ley 1819 de 2016". Febrero. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/co/pdf/Presentacion%20Reforma%20tributaria%20Ley%201819%20de%202016%20final.pdf>
- Mesa de género de la cooperación internacional en Colombia-Corporación Sisma Mujer. 2016. "Las mujeres en el poder político local (2016-2019)". <http://www.mesadegenerocolombia.org/sites/default/files/pdf/separatamujerespoderlocalmgci.pdf>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2016. "Estatuto tributario. Incluye hasta las modificaciones de la ley 1819 de 2016". <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6533>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2017. *Marco fiscal de mediano plazo 2017*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá. http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FP_MHCP_WCC-078748%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- . "Recaudo de impuestos". <http://www.minhacienda.gov.co>
- Morán Castañeda, Angélica. 2016. "La importancia de las políticas públicas de cuidado: relación entre el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado del hogar y la brecha de ingresos entre hombres y mujeres de la zona rural de Colombia". Trabajo de grado para la maestría en políticas públicas. Universidad de los Andes. Bogotá. <https://documentodegrado.uniandes.edu.co/documentos/9911.pdf>
- Moreno Salamanca, Érika Natalia. 2017. "La economía invisible: división social y sexual del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y uso del tiempo de las mujeres en Bogotá". Tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- . 2016. "Menstruación libre de impuestos". *La Silla Vacía*. Bogotá. 22 de diciembre. <http://la-sillavacia.com/silla-llena/red-de-las-mujeres/historia/menstruacion-libre-de-impuestos-59238>
- . 2015. "Política fiscal y género: que no se descargue la crisis sobre las mujeres". Red por la Justicia Tributaria en Colombia. Bogotá.
- Ocde-Cepal-Ciat-BID. 2017. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2015 = Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2015*. OECD Publishing. París. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr
- ONU Mujeres. 2012. *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Valeria Esquivel, editora. ONU Mujeres. Santo Domingo.
- Oxfam. 2014. "Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis". Oxfam GB. Reino Unido. Septiembre.
- Pazos Morán, María y Maribel Rodríguez. 2010. "Fiscalidad y equidad de género". *Documento de trabajo*. 43. Fundación Carolina. Madrid. Junio.



- Pérez Fragoso, Lucía. 2012. "Análisis de género de las políticas fiscales: agenda latinoamericana". En Valeria Esquivel (ed.). *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. ONU Mujeres. Santo Domingo.
- Pineda G., Esther. 2018. "Perspectiva de género y justicia tributaria: una aproximación al caso venezolano". *Análisis*. 2. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Bogotá. Marzo.
- Plataforma por la Justicia Fiscal. 2016. "Argumentario por la justicia fiscal". <https://coordinadorangond.org/wp-content/uploads/2016/06/Plataforma-Justicia-Fiscal-Argumentario.pdf>
- Plazas Gómez, Clara Viviana (editora académica). 2018. *Hacia la construcción de una política fiscal con enfoque de género en Colombia*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá. <https://editorial.urosario.edu.co/hacia-la-construccion-de-una-politica-fiscal-con-enfoque-de-genero-en-colombia-derecho-constitucional.html#tab-description>
- Presidencia de la República de Colombia-Alta Consejería para la Equidad de la Mujer-Universidad del Rosario. 2011. *Los derechos de las mujeres en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana 2005-2009*. Programa Integral contra Violencias de Género. Bogotá.
- Red por la Justicia Tributaria en Colombia. 2016. "La estructura de la desigualdad. Análisis de las propuestas de la próxima reforma tributaria. Resumen ejecutivo". Junio. http://justiciatributaria.co/wp-content/uploads/2016/06/Version_web_Documento-reforma-tributaria.pdf
- Rimisp. 2018. *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás*. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago de Chile.
- Rodríguez Enríquez, Corina, et al. 2018. "Gender Bias of Regressive Taxation in Latin America: Overview and Exploration of the Argentinean Case". En Jorge Atria, Constantin Groll y María Fernanda Valdés (eds.). *Rethinking Taxation in Latin America Reform and Challenges in Times of Uncertainty*. Palgrave Macmillan.
- Rodríguez, Jorge A. 2017. "Distribución de la carga tributaria: cuestiones de medición y políticas". *Análisis*. 6. Friedrich-Ebert-Stiftung. Bogotá. Noviembre.
- Sarmiento A., Libardo. 2016. "Reforma tributaria estructural 2016: esquilmando a la clase trabajadora". *Le Monde Diplomatique*. Edición Colombia. Bogotá. Noviembre. <http://www.el-diplo.info/portal/index.php/1851/item/1133-reforma-tributaria-estructural-2016-esquilmando-a-la-clase-trabajadora>
- Stotsky, Janet. 2005. "Sesgos de género en los sistemas tributarios". Instituto Estudios Fiscales. Madrid. Abril.



Acerca de la autora

Ana Isabel Arenas Saavedra. Economista por la Universidad del Valle (Cali), con maestría en ciencias económicas por la Université Catholique de Lovaina (Bélgica). Énfasis en gerencia social y planeación del desarrollo.

Experiencia consolidada en el ciclo de proyectos; en temas del desarrollo económico y social, igualdad de género y autonomía económica, incluida la economía del cuidado; con poblaciones en áreas de pobreza urbana y rural, con mujeres, comunidades negras y organizaciones de base. Interactuación con entidades públicas, privadas e internacionales como consultora independiente. Integrante de la Asociación Internacional para la Economía Feminista (IAFFE), de la Mesa de Economía Feminista de Bogotá y de la Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado que sesiona en Fescol, Bogotá.

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, agosto 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.