

# Equidad fiscal e igualdad de género

Verónica Serafini

FISCALIDAD PARA LA

EQUIDAD SOCIAL

síntesis para el debate

## Introducción

Los sistemas tributarios tienen efectos sobre las brechas económicas entre hombres y mujeres, tanto para acentuarlas como para reducirlas. Este estudio explora los vínculos entre el sistema tributario y las desigualdades de género y describe las principales brechas económicas entre hombres y mujeres, las cuales se acumulan cuando consideramos el nivel socioeconómico (deciles) y el área de residencia (rural/urbana). Para el análisis, se utilizaron datos de personas de 18 años y más de edad, provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada en 2016.

La fiscalidad no es neutral al género, porque las recaudaciones financian políticas necesarias para las mujeres, ya sea con programas direccionados específicamente hacia ellas o mediante políticas sociales integrales, ya que en la medida que se tengan políticas públicas que benefician a la población que enfrenta problemas específicos, también se mejorarán las condiciones de vida de las mujeres.

Una baja carga tributaria y la inexistencia de mecanismos eficientes para reducir la evasión y elusión disminuyen las recaudaciones y con ello conducen a la escasez de recursos públicos. Sin recaudaciones, el Estado no puede ofrecer servicios para mejorar el bienestar y reducir las brechas, entre ellas las de género.

Las mujeres son las principales responsables de la administración del hogar, por lo tanto tienen la responsabilidad de asegurar que los recursos maximicen el bienestar de todos los miembros. Este rol implica mayores esfuerzos cuando la estructura tributaria es inequitativa, ya que gran parte de los bienes y servicios adquiridos en el hogar pagan impuestos, reduciendo la capacidad adquisitiva del ingreso.

## Los sesgos de género en la política tributaria

Los sesgos de género implican un tratamiento diferenciado, ya sea explícita o implícitamente, a hombres y mujeres dentro de la normativa tributaria. Los sesgos explícitos son aquellos que se encuentran en la misma redacción de las normativas y que atribuyen beneficios a uno u otro sexo. Los sesgos implícitos, por otra parte, si bien no tratan explícitamente diferente a mujeres y hombres, pueden beneficiar o perjudicar a uno u otro de manera indirecta.

Ya casi no se observan sesgos explícitos en los sistemas tributarios, a diferencia de los sesgos implícitos, que son relativamente comunes. Estos últimos, por ejemplo, se presentan principalmente en el tratamiento diferenciado de las rentas, dependiendo de su origen. En varios países las rentas de capital están exoneradas y estas exoneraciones tienden a beneficiar a los contribuyentes masculinos y a personas de mayor poder adquisitivo, ya que estos suelen ser los propietarios de instrumentos como acciones, bonos, entre otros, pero no existen beneficios fiscales para los gastos en bienestar, cuidado o sostenibilidad

de la vida y la reproducción de la fuerza de trabajo, gastos especialmente representativos para los y las trabajadores/as independientes (Coello y Fernández, 2014).

Los impuestos al consumo, que predominan en Paraguay y en toda la región, tienden a ser regresivos y los aumentos en el IVA resultan más gravosos para las personas de escasos recursos (Campuzano y Palacios, 2009) –especialmente a las mujeres, que tradicionalmente han estado sobrerrepresentadas en estos grupos y en el empleo informal.

## La desigualdad económica entre hombres y mujeres en Paraguay

Las mujeres conforman la mitad de la población, sin embargo, constituyen solo el 40,7% de la población económicamente activa mayor de 18 años. El Cuadro N°1 muestra que hay 3,5 veces más mujeres económicamente inactivas<sup>1</sup> (867.240 personas), que hombres (248.710 personas).

**Cuadro N°1: Población por sexo, según clasificación**

Clasificación	Total	Hombres	Mujeres
Población total*	6.754.408	3.415.068	3.339.340
Población mayor de 18 años	4.278.770	2.124.054	2.154.716
Población Económicamente Activa (PEA), mayor de 18 años	3.162.043	1.874.567	1.287.476
Población Económicamente Inactiva (PEI), mayor de 18 años	1.115.950	248.710	867.240

\* No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

Las causas de inactividad son diferentes entre hombres y mujeres, debido a los patrones socialmente asignados en virtud del género. Las mujeres en su mayoría se declaran inactivas porque realizan labores domésticas o por motivos familiares, mientras que los hombres se declaran inactivos principalmente por discapacidad o por ser de avanzada edad. Estas diferencias muestran los roles diferenciados que tienen hombres y mujeres en los diferentes ciclos de vida y la manera en que los mismos determinan su oferta laboral.

También existen diferencias entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Los hombres principalmente trabajan como empleados privados (47,3%), trabajadores por cuenta propia (31,9%) y empleados públicos (10,5%). La distribución de las mujeres es más variada: se dedican principalmente al trabajo por cuenta propia (33,2%), al empleo privado (26,5%) y al empleo doméstico (15,1%). Las mujeres están sobrerrepresentadas en el trabajo familiar no remunerado y el empleo doméstico, y los hombres lo están en las categorías de empleo privado y empleador o patrón. Casi el 60% de las mujeres se ubica en el trabajo por cuenta propia, trabajo doméstico o como familiar no remunerado, ocupaciones con altos niveles de precariedad.

1 Es el conjunto de personas no clasificadas como ocupadas ni desocupadas durante el período de referencia. Comprende las siguientes categorías: escolar o estudiante, personas demasiado jóvenes, personas dedicadas exclusivamente a las labores del hogar, jubilados/as o pensionados/as, rentistas, enfermos/as, ancianos/as o discapacitados/as, u otras situaciones por las cuales una persona no realiza ni busca trabajo remunerado.

**Cuadro N°2: Población sin ingresos propios\* por área de residencia y sexo, según deciles**

Deciles	Total país**	Hombres	Mujeres
Total	27,8	17,3	38,2
Decil más pobre	52,9	54,9	51,2
5	28,2	11,0	44,4
6	25,4	11,9	39,5
Decil más rico	16,2	9,5	23,5

\* Proporción de la población femenina (masculina) que no es perceptora de ingresos monetarios individuales y que no estudia (según su condición de actividad) en relación con el total de la población femenina (masculina) de 15 años y más que no estudia. El resultado se expresa en porcentajes.

\*\* No incluye los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: elaboración propia con base en la EPH 2016.

La inactividad, junto con el desempleo y el trabajo familiar no remunerado impiden la autonomía económica, porque las mujeres en alguna de estas situaciones no cuentan por lo general con ingresos propios. El Cuadro N°2 muestra que el 38,2% de las mujeres mayores de 18 años carece de ingresos propios, frente al 17,3% de los hombres. Para las mujeres campesinas esta proporción se eleva al 47,2% por la gran cantidad de mujeres que trabaja como familiar no remunerado en la agricultura familiar. En los deciles de menores ingresos familiares, la proporción de mujeres sin ingresos llega al 51,2%, frente al 23,5% de las mujeres del decil más rico.

## Las limitaciones del sistema tributario paraguayo para reducir las desigualdades de género

1. Bajas recaudaciones de impuestos impiden el financiamiento de políticas necesarias para la equidad de género: Un sistema tributario regresivo obstaculiza avances en la vida a personas, especialmente los sectores de menores ingresos. Si a esto se agrega la precariedad económica en la que se encuentran las mujeres, el sistema impositivo termina afectándolas desproporcionadamente.

Por lo general, las áreas de educación y salud son las que reciben mayores inversiones sociales y ha sido un logro sumamente positivo el haber reducido la brecha de género en el acceso a estos servicios. No obstante, Paraguay es uno de los países de América Latina que menos recursos invierte en las políticas sociales y económicas que afectan de manera directa a la ampliación de capacidades y oportunidades de las personas; y perduran brechas en cuanto a autonomía económica, calidad del empleo y protección social y cuidado, cuyas políticas públicas cuentan con menores recursos y son ámbitos particularmente relevantes para las mujeres.

2. La estructura tributaria inequitativa no ayuda a reducir la desigualdad: En el sistema tributario paraguayo los impuestos indirectos como el impuesto al valor agregado (IVA), tienen un peso excesivo. Un sistema tributario sostenido por impuestos indirectos no solo profundiza las desigualdades económicas sino también las de género, ya que los menores recursos disponibles exigen más esfuerzo y tiempo para optimizar la asignación intrafamiliar. Esta situación afecta especialmente a las mujeres de bajos ingresos y a los hogares con jefatura femenina.

Una estructura tributaria justa, basada en impuestos directos, tiene gran potencialidad redistributiva. No obstante, la capacidad redistributiva y su poder para reducir brechas puede reducirse si la estructura de deducciones y exenciones tiene determinados sesgos. Las deducciones o exoneraciones permiten a los hombres reducir sus cargas tributarias, mientras que las mujeres tienden a destinar sus gastos hacia otros rubros no favorecidos con estos privilegios.

## Conclusiones

En Paraguay, las desigualdades estructurales (ingreso, acceso a activos, género, lugar de residencia, idioma, etc.) coinciden también con un sistema tributario sumamente injusto, caracterizado por apoyarse en impuestos predominantemente indirectos, gran cantidad de gastos tributarios, que al mismo tiempo benefician a los contribuyentes de mayor poder adquisitivo, y permiten altos niveles de evasión y elusión (Borda y Caballero, 2016).

La estructura tributaria inequitativa no ayuda a reducir la desigualdad y las bajas recaudaciones de impuestos impiden el financiamiento de políticas necesarias para la igualdad de género. El sistema tributario paraguayo actualmente es regresivo y pesa más sobre las mujeres (atendiendo a que la situación socioeconómica y laboral de las mujeres es más precaria) y los grupos de menores ingresos. Asimismo, las políticas de igualdad se encuentran limitadas, en parte, por falta de financiamiento, ya que la presión tributaria también es una de las más bajas de la región.

El fortalecimiento de las políticas dirigidas a reducir las desigualdades exige ampliar sus coberturas y mejorar su calidad, así como diseñar nuevas políticas en los ámbitos en los que no existe como la política de protección social, de cuidado, de prevención y eliminación contra la violencia de género e incorporar de manera explícita el objetivo de reducir brechas entre hombres y mujeres.

Esta tarea exige más recursos que deben provenir de fuentes genuinas –impuesto-, para no comprometer a las generaciones futuras con endeudamiento. Las mayores recaudaciones deben lograrse con un sistema tributario más justo y equitativo, de manera a no neutralizar los logros distributivos por el lago del gasto. Por eso, paralelamente a la implementación de políticas se requieren transformaciones estructurales de la estructura tributaria.

## Referencias

- Campuzano, J. C. y Palacios, J. M. (2009). *El Impacto de las políticas impositivas en el Ecuador: un análisis desde la perspectiva de género*.
- Borda, D. y Caballero, M. (2016). *Eficiencia y equidad tributaria: Una tarea en construcción*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP.
- Coello, R. y Fernández, S. (2014). *Política fiscal y equidad de género en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA.

Este Proyecto es financiado por el CONACYT a través del Programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación – FEEL.



Febrero, 2018

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana  
París 1031 c/ Colón  
Asunción, Paraguay  
(595-21) 425-850  
comunicacion@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py  
f Decidamos Paraguay  
@decidamospy