

LA JUSTICIA FISCAL Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: ELEMENTOS, PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS



PLATAFORMA
DE JUSTICIA FISCAL



DESDE LAS MUJERES



Alice Soares Guimarães, Instituto de
Investigaciones Socio-Económicas,
Universidad Católica Boliviana
"San Pablo" (IISEC-UCB)





La Justicia Fiscal y la perspectiva de género: elementos, principios y prácticas

Plataforma de Justicia Fiscal desde las Mujeres

Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza

Elaboración: Equipo del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza – CPMGA

Alice Soares Guimarães

Cualquier solicitud de autorización para reproducir total o parcialmente esta publicación debe dirigirse al Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, en representación de la Plataforma de Justicia Fiscal desde las Mujeres.

Diseño e impresión: **INK** • 73026850 • inkfher@gmail.com

Calle Eulert N° 280, esq. Av. Juan Pablo II, zona 16 de Julio

Tel./Fax: +591-2-284 0244 / +591-2-284 0441

Página web: www.muheresyjusticiafiscal.org

Email: info@muheresyjusticiafiscal.org

El Alto, Bolivia

Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea.

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza, parte de la Plataforma de Justicia Fiscal desde las Mujeres y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.



El policy paper “La Justicia Fiscal y la perspectiva de género: elementos, principios y prácticas”, surge como parte de las acciones que lleva adelante la Plataforma de Justicia Fiscal desde las Mujeres.

En esta publicación se realiza un análisis sobre la justicia fiscal a nivel global, las políticas fiscales que están íntimamente conectadas a cuestiones cruciales en los debates y demandas de la sociedad civil, en general, y de los movimientos de mujeres, en particular, tales como los criterios de redistribución de los recursos públicos, la reducción de las desigualdades sociales, la promoción de los derechos humanos, la profundización de la democracia mediante la transparencia y la participación ciudadana, y la construcción de los lineamientos del modelo de desarrollo de los Estados.



LA JUSTICIA FISCAL Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO: ELEMENTOS, PRINCIPIOS Y PRÁCTICAS	07
1. ¿Por qué hablar de la fiscalidad desde la sociedad civil?	10
2. ¿De qué se trata la justicia fiscal?	14
2.1 La Justicia Tributaria	15
2.2 La Justicia Presupuestaria	24
2.3 La democratización de las políticas fiscales	26
3. ¿Por qué hablar de Justicia Fiscal desde las mujeres?	30
3.1 Lafeminizacióndelapobrezaylainterseccionalidad género-clase.	31
3.2 Justicia fiscal para la promoción de los derechos de las mujeres.	35
3.3 La Economía feminista y los sesgos de género en el sistema tributario.	40
Conclusiones	48
Bibliografía	51



Alice Soares Guimarães, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (IISEC-UCB)

El tema de la fiscalidad es central en las sociedades modernas. Las competencias y el modelo de Estado; la generación de recursos para financiar los gobiernos y promocionar políticas públicas; la asignación de recursos públicos y privados; y las obligaciones de los individuos con la sociedad son algunos de los varios aspectos de la vida sociopolítica contemporánea estrechamente relacionados con la cuestión fiscal (Martin et al., 2009:1). Asimismo, las políticas fiscales están íntimamente conectadas a cuestiones cruciales en los debates y demandas de la sociedad civil, en general, y de los movimientos de mujeres, en particular, tales como los criterios de redistribución de los recursos públicos, la reducción de las desigualdades sociales, la promoción de los derechos humanos, la profundización de la democracia mediante la transparencia y la participación ciudadana, y la construcción de los lineamientos del modelo de desarrollo de los Estados.



A pesar de esta centralidad, los debates sobre políticas fiscales tradicionalmente han sido casi un monopolio de las élites políticas y económicas. En general, las discusiones sobre temas fiscales son altamente excluyentes, pues utilizan un lenguaje marcadamente técnico y ocurren predominantemente en espacios vedados a la mayoría de los actores sociales. Cabe notar que las mujeres se encuentran particularmente ausentes en estos espacios, ya que los debates fiscales se basan en construcciones androcéntricas de la economía y de la política, y ocurren en el contexto de un andamiaje institucional patriarcal de los sistemas de representación y de poder, contruidos con apego a patrones masculinos, y que se estructuran de acuerdo a las dinámicas de poder que marcan las relaciones de género en las sociedades modernas. Como resultado, hasta recientemente el tema estuvo en gran medida ausente de los debates de la sociedad civil y de los movimientos de mujeres.

Desde los años 2000, sin embargo, en el contexto de la crisis financiera global y escándalos internacionales relacionados a la evasión de impuestos y flujos financieros ilícitos; y del debilitamiento del Estado de bienestar social y la proliferación de medidas de austeridad en diversos países, cuestiones relacionadas con la transparencia y la justicia fiscal vienen ganando espacio en la agenda de diferentes actores sociales y políticos alrededor del mundo. Asistimos a emergencia de una atención renovada al papel fundamental que desempeñan las políticas fiscales en la consecución de objetivos más amplios, tales como el desarrollo económico y social, la reducción de las desigualdades y la promoción de la justicia. Asimismo, en la última década han proliferado iniciativas de la sociedad civil orientadas a explorar y proponer alternativas sobre estos aspectos, que van acompañadas de demandas de que sus propuestas sean tomadas en cuenta por los gobiernos y otros actores involucrados en la definición de las arquitecturas financieras domésticas e internacional.





El objetivo de este artículo es explorar los principales debates teóricos sobre la justicia fiscal a nivel global¹. Primeramente, establezco el porqué de la centralidad de las políticas fiscales en la búsqueda por sociedades más justas y menos desiguales². En la secuencia, presento los principales principios de la justicia fiscal y como estos se manifiestan en los diferentes componentes o “momentos” de la política fiscal: el sistema tributario; los gastos públicos; y el proceso de formulación, implementación y monitoreo de estas políticas. Cabe notar que en esta etapa sigo la perspectiva dominante en los debates globales acerca de la justicia fiscal, que se concentra en la dimensión económica. Como tal, las desigualdades de clase son el foco central, con otras formas de desigualdades y discriminaciones relegadas a un segundo plano³.

Partiendo de la crítica de las limitaciones de la perspectiva economicista discutida en la parte 2 se desarrollan diferentes contribuciones que buscan ilustrar otras formas de desigualdad más allá de las clases sociales, que se relacionan con las políticas fiscales, entre ellas, las de género. En la tercera parte discuto diferentes contribuciones que exploran la dimensión de género de las políticas fiscales, revisando los principales debates acerca de la justicia fiscal desde la perspectiva de género. Finalmente, en la conclusión apunto las principales tareas pendientes en la lucha por la justicia fiscal con justicia de género, tanto en términos de movilización social e incidencia política, como en lo que se refiere a la investigación.

-
- 1 Como tal, este documento se limita a discusiones conceptuales y analíticas, sin explorar ningún estudio de caso específico. De manera provisoria y en términos bien generales, podemos definir la justicia fiscal como la acomodación tanto de la colecta de recursos públicos como de los gastos de estos recursos a criterios no solo de eficiencia sino también de equidad. La justicia fiscal con justicia de género significa la inclusión del objetivo de la equidad de género en estos criterios.
 - 2 Por política fiscal nos referimos a las políticas estatales relacionadas a los procesos y mecanismos de recaudación y gasto de recursos públicos.
 - 3 Aunque reconozca las limitaciones de dicha perspectiva, dedico gran parte del documento a su revisión por constituir el discurso dominante acerca de la justicia fiscal mundialmente. Cabe notar, sin embargo, que cada vez más surgen trabajos que llaman atención a otras formas de desigualdad que se relacionan con las políticas fiscales, ya sea de manera aislada, o en términos de interseccionalidades. La parte 3 del documento recupera una vertiente de estas contribuciones, a saber, la relacionada a las desigualdades y discriminación con base en el género.



1. ¿Por qué hablar de la fiscalidad desde la sociedad civil?

En términos generales podemos definir el Estado como una institución político-administrativa cuya función última es promover el bien común de la comunidad política a que representa. Los diferentes Estados tienen objetivos variados, pero en general estos incluyen garantizar la soberanía, la seguridad, y el desarrollo económico y social de la sociedad (Oliveira, 2015:40). El Estado boliviano, por ejemplo, define sus funciones de manera amplia, consistiendo en “Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas”, “fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe”, constituir “una sociedad justa y armoniosa... sin discriminación ni explotación, con plena justicia social”; y “garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo”, entre otras responsabilidades⁴.

El principal mecanismo para lograr estos objetivos es el sistema fiscal, el cual constituye “la columna vertebral del Estado”. Las políticas fiscales de un país, es decir, aquellas relacionadas al sistema tributario (la estructura de recaudación de recursos públicos), al gasto público (la forma como se utilizan estos recursos) y a la rendición de cuentas de los elementos anteriores, son las que determinan el “modelo real del Estado” (Oliveira, 2015:40). La forma como cada Estado estructura su sistema tributario y los gastos públicos definen, en gran medida, si el modelo adoptado es el de Bienestar Social – en el que el Estado es actor central en la producción de bienestar – o el de Estado Mínimo o Residual – en el que los ciudadanos deben asegurar su bienestar individualmente, predominantemente mediante la compra de servicios en el mercado. Así, la política fiscal “concreta la visión social que un Estado aspira alcanzar”,

4 CPE, Cap.2, Art.9.



por lo que constituye un importante indicador “del grado de compromiso con la equidad y la solidaridad de una sociedad” (Itriago, 2014:178).

Hay distintas razones por las que la temática fiscal es central para definir el papel del Estado en el desarrollo económico y social, en la reducción de las desigualdades, y en la promoción de los derechos humanos y de la justicia. Diferentes actores sociales comprometidos con la lucha por la justicia fiscal destacan cuatro funciones de los sistemas fiscales – llamadas las cuatro ‘R’ – que potencialmente los conectarían íntimamente con cuestiones de justicia: recaudación de recursos; redistribución; representación; y reformulación de precios (Christian Aid y SOMO, 2011:2). Aquí nos concentraremos en las tres primeras funciones⁵.

Primeramente, los impuestos son una **fuerza de rentas** fundamental para inversiones sociales, es decir, para que el Estado pueda invertir en infraestructura y prestar servicios públicos a sus ciudadanos. Por medio del cobro de impuestos los Estados **recaudan recursos** que potencialmente pueden ser utilizados para construir hospitales, escuelas, habitaciones populares, entre otras infraestructuras destinadas al bien común. Estos recursos también son los que posibilitan la prestación de servicios tales como educación, salud, seguridad ciudadana, saneamiento, tratamiento del agua, entre otros. Asimismo, el financiamiento de diferentes políticas públicas orientadas al desarrollo social y económico o a asegurar los derechos humanos, por ejemplo, los programas de combate a la pobreza y de fomento del empleo, o los planes de prevención

5 El cuarto R, la reformulación de precios, tiene el potencial de contribuir al bienestar de la sociedad al tasar de manera diferenciada productos dañinos a la salud o al medio ambiente (por ejemplo, alcohol, tabaco y gasolina), y con esto desestimular su consumo. Así, mediante impuestos específicos a determinados productos el sistema fiscal hace “que sea costoso realizar acciones consideradas socialmente indeseables”, o incentiva “comportamientos considerados beneficiosos para la sociedad” (Christian Aid y SOMO, 2011:9).



de la violencia contra la mujer, depende de los ingresos fiscales. Como resultado, cuando nos movilizamos desde la sociedad civil por más y mejores servicios, o demandamos políticas de redistribución o desarrollo, discutir las políticas fiscales es imprescindible, ya que de ellas depende el mayor o menor nivel de recursos disponibles para los gastos públicos⁶.

La política fiscal de un país también constituye una herramienta privilegiada para la **redistribución** de los ingresos y de la riqueza. Consecuentemente, puede desempeñar un papel significativo en la reducción de la pobreza y de las desigualdades⁷. Desde el lado de la recaudación, el sistema tributario puede ser estructurado para que las corporaciones y personas con mayores ingresos contribuyan más que las personas con bajos ingresos, reduciendo en alguna medida las desigualdades de renta. En el ámbito de los gastos públicos, se puede privilegiar el financiamiento de políticas redistributivas, tales como los programas de transferencia de renta, y los sistemas de rentas mínimas o de pensiones universal. Además, el ya mencionado uso de los recursos para prestar servicios públicos e invertir en infraestructura puede constituir una medida redistributiva pues, por un lado, “son los pobres los que tienden a depender más de los servicios esenciales tales como salud y educación financiados con fondos públicos” (Christian Aid y SOMO, 2011:4) y, por el otro lado, “la provisión pública de educación y salud afecta la distribución del ingreso disponible actual al liberar el gasto de los hogares para otros propósitos” (Hernández-Trillo, 2007:8).

6 Cabe notar que la disponibilidad de recursos es condición necesaria pero no suficiente para que los gastos públicos se orienten a la provisión de servicios de la cualidad a los ciudadanos, o a la promoción de políticas públicas que busquen el desarrollo social, la promoción de derechos o la redistribución y reducción de desigualdades. Como discutiré adelante, para que esto se concrete hacen falta voluntad política, y que el sistema fiscal – tanto en lo que se refiere a la colecta de recursos como a los gastos públicos – esté informado por principios de justicia y equidad.

7 Diferentes estudios demuestran que la política fiscal es “una herramienta eficaz para reducir las desigualdades en los ingresos y para aliviar la pobreza” (Hernández-Trillo, 2007:8). Es más, de acuerdo al FMI la política fiscal no constituye una sino “la herramienta principal para que los gobiernos afecten la distribución del ingreso” (FMI, 2014).



Una tercera razón por la cual la política fiscal se articula con cuestiones de justicia es que hay una estrecha correlación entre el pago de impuestos, la representación ciudadana y la **cualidad de la democracia**. Diversos autores llaman atención al hecho de que la creciente dependencia de los Estados de ingresos fiscales, y el aumento concomitante del deber de los ciudadanos de pagar diferentes tipos de impuestos generó un “contrato fiscal” en las sociedades contemporáneas, el cual incitaría al Estado a rendir cuentas a sus ciudadanos⁸. Además, habría la necesidad de un acuerdo, explícito o implícito, sobre quién debe pagar impuestos, a qué tasas y para qué, lo que promovería debates y negociaciones entre los gobernantes y los contribuyentes (Fjeldstad y Rakner, 2003: VII), permitiendo a diferentes actores sociales reclamar espacio en la formulación de las políticas fiscales (Christian Aid y SOMO, 2011:6). Así, la tributación tiene el potencial de contribuir a la transparencia, al fortalecimiento de instituciones y procesos democráticos y, en consecuencia, a la buena gobernanza y la participación popular.

Ahora bien, es cierto que los impuestos no son la única fuente de ingresos para los Estados. En muchos países en desarrollo, por ejemplo, la contribución tributaria a las rentas estatales es bastante reducida, quedando por detrás de otros rubros como la exportación de *commodities*, los préstamos y las donaciones. Pero cuando los ingresos provenientes de los impuestos son insignificantes, la elite política está menos inclinada a atender las necesidades de las masas, mientras que cuando el estado impone una carga fiscal significativa a sus ciudadanos, los gobernantes tienden a ser más receptivos a las demandas populares. En otras palabras, “cuando los gobiernos obtienen rentas de los impuestos, los ciudadanos están en una posición

8 Cf. Martin et al., 2009; Tilly, 2009; Ross, 2002. Cabe notar que, aunque la mayor parte de los autores en esta perspectiva no lo discuten, hay claros sesgos de género en dicho contrato, con los ciudadanos varones estando mejor ubicados que las ciudadanas mujeres en la participación y la influencia política en cuestiones fiscales.



mucho más fuerte para ejercer presión a fin de que dichas rentas sean gastadas en los servicios a los que tienen derecho” (Christian Aid y SOMO, 2011:2).

En resumen, las políticas fiscales pueden constituir un canal privilegiado para promover el desarrollo social y económico, para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad, y para incentivar la transparencia y fortalecer el contrato social entre los Estados y sus ciudadanos. Como resultado, las políticas fiscales pueden desempeñar un rol central en la promoción del bien común, la expansión de la ciudadanía, y el fortalecimiento y consolidación de la democracia. Para esto, sin embargo, es necesario que dichas políticas estén guiadas por principios de justicia y equidad como referentes principales.

2. ¿De qué se trata la justicia fiscal?

Si bien la noción de **justicia** no tiene significado único, en el contexto de los Estados modernos podemos definirla como “una virtud moral según la cual se asigna a cada persona lo que le corresponde, tanto en derechos y en deberes”. La justicia se relaciona con la **equidad**, comprendida como “tratar igual a los que son iguales y diferente a los que son o están en diferentes situaciones para dar a todos las mismas condiciones y oportunidades de vida” (Oliveira, 2015:6-7).

Partiendo del anterior, podemos definir la **justicia fiscal** como “la vinculación y acondicionamiento, tanto de la tributación (recaudación de impuestos) como de la estructura del gasto público, con los objetivos vinculados a la concepción moderna del Estado como *proveedor de bienestar* comprometido con la *reducción de las desigualdades sociales*” (Oliveira, 2015:6-7). La justicia en el ámbito de las políticas fiscales, por lo tanto, significa la adopción de *criterios distributivos* que aseguren una distribución *justa* de las cargas y beneficios del sistema fiscal entre los contribuyentes (Pérez Muñoz, 2007:202).



En sociedades democráticas, la justicia fiscal también implica la participación de los ciudadanos en la definición de las políticas fiscales, y la transparencia y rendición de cuentas acerca de las mismas.

La justicia fiscal involucra tres aspectos (o momentos) distintos, aunque intrínsecamente relacionados: la recaudación de recursos; los gastos públicos; y los procesos de formulación, implementación y monitoreo de las políticas fiscales. Cuando hablamos de justicia fiscal, hablamos de cómo se estructura el sistema de impuestos – lo que se denomina *justicia tributaria* (o impositiva) –; con qué criterios se define cómo se gastan y se distribuyen los recursos públicos – lo que podemos llamar *justicia presupuestaria* – y cómo y con la participación de quién se definen y monitorean las políticas fiscales – o sea, la *democratización de las políticas fiscales*. Pasemos al análisis de cada uno de estos elementos.

2.1 La Justicia Tributaria

Un aspecto fundamental de la justicia fiscal es el carácter de la estructura tributaria de un país, que define cómo se financia el Estado y sus políticas públicas, y quiénes contribuyen a esta financiación, con cuánto y cómo. Las respuestas a estas cuestiones, y los principios que sirven de base para estas decisiones, determinan en última instancia si la recaudación de ingresos públicos se realiza de manera justa o no.

El principio básico de los sistemas tributarios es el de **generalidad**, que establece como deber de todos ciudadanos contribuir al financiamiento del Estado. La lógica por detrás de este principio es la de que en los Estado democráticos “la cosa pública es cosa de todos” y, por lo tanto, “todos tienen el deber de contribuir a la acción común con un sacrificio personal” (Bolaños Bolaños, 2017:67). Como explica Oliveira,



Los agentes económicos contribuyen a la existencia del Estado y son los que permiten la realización de las políticas públicas. El gasto público en salud, educación, vivienda, entre otros, se financia con recursos adquiridos a través de los impuestos. Por esta razón, se puede decir que hay un deber fundamental de pagar impuestos. Es el precio que se paga por vivir en una sociedad basada en la libertad, por un lado, y un mínimo de solidaridad, por el otro (Oliveira, 2015:25).

El principio de generalidad está relacionado con la **función financiadora** de los impuestos, que “permite al Estado abastecerse de los ingresos necesarios para solventar los gastos e inversión” (Bolaños Bolaños, 2017:60). Sin embargo, como vimos este no es necesariamente el único propósito de los impuestos, que pueden además cumplir una **función redistributiva** orientada a la reducción de las desigualdades. Como resultado, un sistema tributario justo debe tener en cuenta otros criterios, relacionados a la **distribución de la carga tributaria** entre los diferentes miembros de la comunidad política.

El principio fundamental de la justicia tributaria⁹ es el de la **capacidad de pago**¹⁰, que parte de la premisa de que existen diferencias relevantes entre los individuos que influyen en su capacidad de contribuir, y que deben ser contempladas por el sistema fiscal a la hora de asignar las cargas tributarias (Pérez Muñoz, 2007:209). Así, las personas deben pagar impuestos “de forma variable según su capacidad de pago varíe” (Oliveira, 2015:6). Dicho principio invoca dos aspectos: el respecto a los derechos humanos; y la equidad.

9 También denominada justicia impositiva o recaudatoria.

10 También denominada capacidad contributiva.



La noción de capacidad de pago limita el principio de generalidad al volverlo subsidiario a los **derechos humanos**, incluyendo el derecho a una vida digna. En este sentido, los ciudadanos que no poseen los recursos mínimos necesarios para asegurar la existencia personal y familiar con dignidad estarían exentos del deber de contribuir. Como resalta Greaney (2011), es “injusto exigir que las personas paguen impuestos cuando sus recursos son inadecuados para cubrir su propia subsistencia o la de sus dependientes”. Así, “en ningún caso el deber de contribuir puede menoscabar la esfera de los mínimos que se proclaman desde los derechos fundamentales” (Bolaños Bolaños, 2017:68).

El principio de capacidad de pago también implica la observancia de criterios de **equidad**, relacionados a la posición relativa de los diferentes actores económicos de una sociedad. Al señalar que los ciudadanos deben “contribuir a la comunidad en función de su capacidad para hacerlo”, resulta que “la carga fiscal será mayor cuanto mayor sea su capacidad de hacer frente a esa carga y, por el contrario, será menor, o incluso inexistente, si la capacidad de pago fuera inferior o nula” (Oliveira, 2015:11). Fundamentado en la idea de “igual sacrificio”, el principio determina que se debe “gravar con más impuestos a quienes ganen más” (Pérez Muñoz, 2007:210)¹¹. Al establecer que una persona con más dinero pague más, el sistema tributario cumpliría con su función **redistributiva**, yendo más allá de su finalidad **financiadora**.

11 La idea de “igual sacrificio”, presentada originalmente por John Stuart Mill (1848), justifica que los ricos paguen más que los pobres con base en dos razones: primeramente “es posible justificar que una persona con más dinero pague más, dado que una unidad monetaria menos le será menos desfavorable en términos reales en relación a alguien que tiene bajos ingresos. Alternativamente se puede pensar que la gente con más dinero puede pagar más porque incluso si ellos dan más dinero aún tendrán... más y podrán estar mejor que aquellos que empiezan con menos” (Murphy y Nagel, 2002:29 apud Pérez Muñoz, 2007:210).



El rechazo hacia un sistema tributario que trate a todos contribuyentes como iguales, y la concomitante defensa de una carga tributaria variable según la capacidad de pago se basan en el principio de **equidad**. En lo que se refiere a la justicia tributaria, el carácter equitativo de un esquema impositivo se manifiesta en dos criterios: la equidad horizontal y la equidad vertical.

La **equidad horizontal** se basa en la noción de **igualdad**, estableciendo que las personas con la misma capacidad de pago deben recibir un trato impositivo igual, o sea, "deben tributar el mismo monto" (Grondona et al., 2016:6). El principio determina que los contribuyentes bajo la misma condición económica y/o con un mismo nivel de ingresos no deben ser distinguidos, siendo su derecho recibir un tratamiento igualitario. Por consiguiente, la equidad horizontal sería una medida de protección contra "cualquier tipo de diferenciación arbitraria entre los contribuyentes" (Pérez Muñoz, 2007:208).

A su vez, la **equidad vertical** establece el trato impositivo desigual para las personas en condiciones económicas diferentes, es decir, "grava de manera diferente a quienes tienen distinta capacidad de pago" (Bolaños Bolaños, 2017:74). La equidad vertical se orienta por el principio de redistribución que, como vimos, considera como una de las funciones de la tributación modificar la distribución de la renta y riquezas para reparar desigualdades sociales. Para que el sistema tributario tenga un efecto redistributivo, las cargas tributarias deben ser fijadas tomando en consideración "las diferentes capacidades contributivas de las personas, exigiendo más a los que más tienen y menos a aquellos que se encuentran en condiciones menos ventajosas" (Oliveira, 2015:7). Así, el criterio de la equidad vertical significa que "las personas de mayor capacidad deben abonar un monto proporcionalmente mayor" (Grondona et al., 2016:6-7).



En resumen, en un sistema tributario que contempla los criterios de equidad horizontal y vertical, “los contribuyentes que ganan X deben contribuir de la misma forma y en la misma cantidad, independientemente de otros factores externos, como la ocupación o puesto desempeñado. Por su parte, los contribuyentes que reciben diferentes valores de X deben ser tratados teniendo en cuenta estas diferencias” (Oliveira, 2015:31). Poniéndolo en otras palabras, “los que tienen más pagan más, mientras los que tienen lo mismo pagan lo mismo (Pérez Muñoz, 2007:202).

A luz de la discusión anterior, queda claro que en un sistema tributario justo el principio de generalidad es objeto de ponderaciones al tenor de otros principios de justicia tributaria. Al contemplar los principios de capacidad de pago y de equidad horizontal y vertical – en lugar de guiarse únicamente por el principio de generalidad –, el sistema tributario posibilita al Estado contribuir a la reducción de las desigualdades y a la justicia fiscal.

La observancia y peso asignado a los diferentes principios y criterios de la justicia tributaria resulta en sistemas tributarios **progresivos** o **regresivos**. La progresividad o regresividad de la tributación se relaciona a la **distribución de la carga fiscal** entre los contribuyentes. Cuando esta considera la capacidad de pago de cada contribuyente, tenemos un *sistema tributario progresivo*. La progresividad es la materialización del principio de la equidad vertical: “los contribuyentes con ingresos más altos o mayores activos, posee una mayor capacidad de pago de impuestos y por ello debe soportar mayor carga fiscal” (Oliveira, 20015:38). A la inversa, cuando un sistema tributario no considera las desigualdades existentes entre los contribuyentes, estableciendo que todos pagan lo mismo o incluso que los más pobres paguen más, tenemos un *sistema tributario regresivo*, en el que la distribución de la carga fiscal es injusta.



Los diferentes tipos de impuestos presentan una mayor o menor propensión a la progresividad o a la regresividad. La estructura tributaria de un país está compuesta por impuestos directos e indirectos¹². Los **impuestos directos** gravan los ingresos (p. ej., sueldos, alquileres, ingresos de inversiones financieras) y el patrimonio (p. ej., viviendas, vehículos, barcos, tierra, herencia). Las categorías más frecuentes son el impuesto a las ganancias corporativas, el impuesto sobre la renta personal, y los impuestos sobre el patrimonio (también llamado impuesto sobre la riqueza o la fortuna) y a la herencia. Los **impuestos indirectos** incluyen los impuestos sobre bienes y servicios – tales como el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), y los impuestos especiales a los llamados bienes de demérito (p. ej., alcohol y tabaco) o a los bienes de lujo – y los impuestos sobre transacciones comerciales – tales como los derechos de importación o exportación, el IVA sobre bienes y servicios importados, y los impuestos especiales sobre bienes importados específicos (Fjeldstad y Rakner, 2003:3; Grown, 2010:3; Oliveira, 2015:20).

Los **impuestos directos**, en general, tienen mayor potencial para ser progresivos, ya que el Estado puede establecer tasas diferenciadas que toman en cuenta la capacidad de pago. El impuesto sobre la renta, por ejemplo, puede adoptar un esquema progresivo al establecer “una diferenciación de las tasas a medida que aumenten los niveles de ingresos, por lo que... quien gana más termina pagando proporcionalmente más” (Oliveira, 2015:9). Sin embargo, esto no es necesariamente el caso. El sistema tributario se puede adoptar tasas fijas, o mismo tasas reducidas para los que ganan más, lo que impediría la progresividad y la equidad vertical.

12 Existen diferentes categorías tributarias, que en general se dividen entre impuestos, tasas y contribuciones previsionales. Es este documento nos concentraremos en los impuestos, que constituyen “obligaciones pecuniarias para los ciudadanos de una unidad político-administrativa... destinadas a la financiación pública de sus actividades” (Oliveira, 2015:19).



Tabla 1. Impuesto sobre la renta progresivo, proporcional o regresivo

Ingresos obtenidos	Impuesto Sobre la Renta		
	Progresivo (equidad vertical)	Proporcional (Neutral)	Regresivo (inequidad)
100	10 (10%)	10 (10%)	10 (10%)
200	22 (11%)	20 (10%)	18 (9%)
300	36 (13%)	30 (10%)	21 (7%)
400	60 (15%)	40 (10%)	24 (6%)
1000	250 (25%)	100 (10%)	40 (4%)

Los impuestos directos también pueden desatender el criterio de equidad horizontal, tratando de manera desigual a personas con la misma capacidad contributiva, en función del origen de sus rentas. En muchos sistemas tributarios, por ejemplo, hay “diferencias en las tasas de impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de los salarios... y por las ganancias provenientes del capital, que paga impuestos con tasas menores” (Oliveira, 2015:7).

Los **impuestos indirectos**, a su vez, generalmente no dependen del ingreso o riqueza del contribuyente, por lo que usualmente son regresivos. El IVA, por ejemplo, es cobrado con una tasa fija, que se aplica a todos consumidores por igual. Al comprar un jabón o un kilo de carne, todos pagan la misma cantidad de impuesto: la persona desempleada, la que vive con un salario mínimo, los profesionales de clase media, y los grandes empresarios y otros miembros de las elites económicas. Como resultado, “los individuos con mayores ingresos gastan una menor proporción de sus ingresos por concepto de consumo” (Pérez Muñoz, 2007:212). La regresividad del IVA es demostrada por el estudio de Grown y Valodia (2007:2) del caso sudafricano, que señala que el impuesto al consumo “impone una *carga injusta* a los hogares más pobres, que gastan una mayor proporción de sus ingresos en el IVA en comparación con los hogares de mayores ingresos”.



Tabla 2. Incidencia del IVA en los hogares de Sudáfrica

Ingreso Anual del Hogar ('000)	IVA total pagado (en Rands)	IVA pagado como % del ingreso anual
R18	1,799	10
R30	2,910	10
R75	6,141	8
R140	10,241	7

Fuente: Grown y Valodia (2007:2)

El peso relativo de los impuestos directos e indirectos en la distribución de la carga fiscal influye fundamentalmente en que un sistema tributario sea más progresivo o regresivo. En pocas palabras, “Cuanto mayor es la recaudación indirecta, es decir, a mayor imposición sobre el consumo, más regresivo será el sistema” (Oliveira, 2015:9). Como explican Christian Aid y SOMO, dos organizaciones centrales en lucha por la justicia fiscal, un país podría depender de la tributación de la riqueza de recursos, la tributación de las empresas o la tributación de la propiedad al tiempo que recauda menos impuestos de las personas con bajos ingresos. O bien los impuestos a la renta podrían diferenciarse entre los que tienen ingresos más bajos y los que tienen ingresos más altos. Por lo general, estas políticas serían consideradas *progresivas*. Por el contrario, una dependencia de los impuestos al consumo (que gravan alimentos, combustible y otros bienes) sería considerada *regresiva*” (Christian Aid y SOMO, 2011:4).

Los sistemas tributarios en los países en desarrollo, en general, se caracterizan por su sesgo hacia los impuestos indirectos. Mientras en los países desarrollados alrededor de 2/3 de los ingresos fiscales provienen de los impuestos directos y 1/3 de los indirectos, en los países en desarrollo ocurre al revés: cerca de dos tercios de los



ingresos fiscales se recaudan a través de impuestos indirectos, con los impuestos directos representando poco más de una cuarta parte de la recaudación (Grown y Valodia, 2007:1). Este es el caso de los países latinoamericanos, incluyendo Bolivia, donde los sistemas tributarios descansan fuertemente en los impuestos indirectos al consumo. Como resultado, la mayor parte de los sistemas de la región no respetan los principios de capacidad de pago y de equidad y, por lo tanto, son altamente regresivos. En lugar de cumplir con su función redistributiva, acaban por profundizar las diferencias económico-sociales al otorgar una mayor carga fiscal a los hogares más pobres.

Diferentes estudios demuestran una fuerte correlación entre la progresividad o regresividad del sistema tributario, y su impacto redistributivo¹³. En los países con sistemas progresivos hay una mejora en la distribución de los ingresos como efecto del sistema tributario. En los países miembros de la OCDE, por ejemplo, la reducción de la desigualdad medida por el coeficiente Gini se reduce en 36% después de la aplicación del sistema tributario. Ya en los países de América Latina, con sistemas altamente regresivos, estos cumplen un rol limitado en la reducción de la desigualdad: el coeficiente de Gini cae solo un 6% (Jiménez y Martner, 2014). O sea, la acción de la política tributaria no cambia la distribución del ingreso en la región de manera significativa, en parte debido a la baja tasa de recaudación del impuesto a la renta y en parte debido a la naturaleza regresiva del IVA, que compensa el impacto potencialmente progresivo del impuesto a la renta personal (Hanni, Martner y Podestá, 2015:19).

13 El efecto redistributivo de los impuestos se cuantifica comparando la desigualdad del ingreso de los hogares antes y después de los impuestos, y la desigualdad se mide por el coeficiente de Gini.



Como resultado, una tarea urgente para lograr la justicia tributaria en Latinoamérica son reformas fiscales orientadas por los principios de capacidad de pago y equidad, que incrementen la progresividad del sistema al reducir su dependencia de los impuestos al consumo y aumentar el peso de los impuestos directos, principalmente al capital y a la riqueza. Tales cambios producirían una distribución más equitativa de la carga tributaria entre los diferentes miembros de la comunidad política y, por lo tanto, resultarían en sistemas tributarios más justos¹⁴.

2.2 La Justicia Presupuestaria

La justicia fiscal no solo se refiere a la etapa de la recaudación de recursos públicos, sino también a la distribución justa de los mismos. O sea, “hablar de justicia en las políticas tributarias es solo prestar atención a la mitad de vaso. La otra mitad depende de cómo son redistribuidas las cargas y beneficios en la instancia de gastos” (Pérez Muñoz, 2007:205). Por lo tanto, cuando hablamos de justicia fiscal debemos tener en cuenta no solo las características del sistema tributario, sino también la estructura de los gastos públicos, indagando cómo y en qué se gasta el dinero público, y quién se beneficia de ello.

En lo que concierne al gasto público, la justicia fiscal se manifiesta en lo que denominamos aquí como *justicia presupuestaria*, comprendida como el uso de los recursos estatales para la promoción del bien común y la construcción de una sociedad más equitativa, priorizando inversiones sociales que garanticen los derechos ciudadanos y, lo más importante, reduzcan las desigualdades que permean una comunidad política.

14 Como discutiré en la próxima sesión, aunque esta sea una tarea fundamental, no es la única ni la más central, pues al no cuestionar el modelo económico y la división sexual del trabajo, limita las desigualdades a combatir y las brechas a ser cerradas a aquellas basadas en la clase social.



El principio fundamental de la justicia presupuestaria es el de **finalidad**, según el cual el uso justo de los recursos públicos requiere motivación y justificación basada en el interés público. Es decir, la distribución del gasto público debe estar alineado con la función última del Estado de promocionar el bien común y garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos, creando condiciones de igualdad de oportunidades para todos (Oliveira, 2015:7)¹⁵.

Un importante indicador de la justicia presupuestaria es la composición del presupuesto del Estado, que define cuánto gasta el gobierno en los diferentes sectores: cuánto va a defensa, salud, educación, viviendas, desarrollo rural, etc. Los presupuestos estatales establecen los niveles y la orientación de los gastos que el gobierno planea realizar, además de definir el sujeto poblacional beneficiario de estos gastos. Por lo tanto, constituyen una declaración de las prioridades de un gobierno. De acuerdo a la función redistributiva de las políticas fiscales, especial atención debería ser dedicada a los gastos sociales orientados a la reducción de las desigualdades. Cuanto más un Estado gaste en salud y educación, en programas de transferencia de renta, en políticas de empoderamiento de las mujeres, o en infraestructuras como escuelas y hospitales, entre otras inversiones sociales, más justo será su presupuesto¹⁶. Como explica Oxfam, los servicios públicos de calidad, como la salud y la educación, también pueden ser excelentes equalizadores y pueden mitigar los peores impactos de la distribución sesgada de la riqueza

15 En este sentido, por ejemplo, "Un puente construido con técnica (y recursos) mucho más alto de lo necesario no sólo es un desperdicio, sino que también es injusto, porque los recursos públicos empleados ya no se utilizarán para atender otras necesidades sociales" (Oliveira, 2015:7).

16 Cabe notar que, en la justicia presupuestaria, "si bien es relevante la cantidad del gasto, resulta mucho más preponderante gastar mejor (legitimidad del gasto) gastar con calidad" (Bolaños Bolaños, 2017:57-58).



y el ingreso que existe hoy, al poner “ingresos virtuales” en los bolsillos de las personas. Para los más pobres, aquellos con salarios insuficientes, esto puede ser tanto o incluso más que su ingreso real (Oxfam, 2016:4).

De este modo, la justicia presupuestaria implica que las decisiones relativas al uso de recursos públicos observen principios de equidad y progresividad, y no solo de eficiencia, con el objetivo de contribuir a la redistribución de renta y la reducción de las desigualdades. Como discutiré en la próxima sección, un ejemplo de justicia presupuestaria son los Presupuestos con Perspectiva de Género, orientados a reducir las desigualdades entre varones y mujeres.

En suma, la justicia fiscal en el ámbito de los gastos públicos implica distribuir más recursos a los miembros menos favorecidos de la sociedad, a través de un elevado gasto social que priorice el desarrollo social, el combate a la pobreza, la protección de los sectores sociales más vulnerables y la promoción de la igualdad de oportunidades. En conjunto con la justicia tributaria, la justicia presupuestaria contribuye a que las políticas fiscales se conviertan en una herramienta para la redistribución del ingreso y la riqueza, y la reducción de las desigualdades.

2.3 La democratización de las políticas fiscales

Como vimos, los potenciales efectos positivos de las políticas fiscales no necesariamente se materializan. Por un lado, la colecta de recursos vía impuestos puede ser más o menos justa de acuerdo a cómo se estructura el sistema tributario. Por el otro lado, la existencia de recursos públicos no se traduce automáticamente en gastos estatales que observan principios de justicia fiscal. El sistema tributario y los gastos públicos de un



país no son neutrales sino profundamente políticos. En este contexto, la **participación popular** en la formulación y monitoreo de las políticas fiscales es fundamental, constituyendo el tercer componente de la justicia fiscal.

Como indica Oxfam (2016:4), la justicia fiscal va más allá de los aspectos técnicos de los sistemas tributarios o presupuestarios. Cuando hablamos de justicia fiscal, hablamos también de que “ las personas tengan el espacio, la voz y la agencia para ejercer sus derechos, y usar esto para influenciar y monitorear los sistemas fiscales para movilizar mayores ingresos y aumentar el gasto en servicios públicos de calidad”. Así, la justicia fiscal significa “dar a los ciudadanos voz en el proceso de toma de decisiones”, cambiando las relaciones de poder para que los ciudadanos comunes – y no solo miembros de las elites – puedan influir en las políticas fiscales y, así, convertirlas en un instrumento en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.

En lo que se refiere al uso de los recursos, para que haya justicia fiscal “es imprescindible que la sociedad ejerza control sobre los presupuestos públicos” y actúe “para garantizar la atención prioritaria del interés público” (Oliveira, 2015:7-8). Así, la **transparencia** en relación a los recursos disponibles; la **participación ciudadana** en el proceso de toma de decisión y planificación de los gastos públicos, y la subsiguiente **rendición de cuentas** de cómo se han efectivamente utilizados dichos recursos son elementos centrales de la justicia fiscal.

Iniciativas como los presupuestos participativos, o los portales de transparencia que publicitan los datos referentes a la colecta y el gasto de recursos públicos, constituyen avances en esta dirección. Sin embargo, todavía tienen un alcance limitado. Los presupuestos



participativos, por ejemplo, en general contemplan solo un porcentaje reducido del presupuesto total del Estado, y la participación se limita al nivel local y a pocos sectores de la sociedad. El lenguaje técnico involucrado en la temática fiscal acaba por excluir muchos de los actores sociales, principalmente los más populares, de la participación. Este obstáculo lingüístico también limita el alcance e impacto de la rendición de cuentas estatales, muchas veces incomprensibles al público inexperto. Además, en varios países, pese a la existencia de sistemas de rendición de cuentas, la información disponible muchas veces está incompleta o desactualizada.

Desde el lado de la colecta, la democratización de las políticas fiscales significa una mayor influencia de la sociedad civil en el diseño del sistema tributario, para garantizar que este se guíe por principios de justicia. Como vimos, tradicionalmente los debates sobre las políticas fiscales han sido monopolio de las élites políticas y económicas, sin la participación de la mayor parte de los ciudadanos, particularmente de las mujeres. Como resalta Tortosa (2009:11-12-conferir), en los espacios donde se discuten y toman decisiones acerca de las políticas fiscales “se institucionalizó un claro predominio de valores masculinos como “éxito”, “competencia” o “prima de riesgo”, y ... la participación de la mujer continúa siendo reducida y secundaria”. Así, la narrativa dominante “definió la fiscalidad como ‘cosa de hombres’”, lo que “favoreció su monopolización en manos masculinas y la desestimación e invisibilización de las contribuciones de las mujeres” (Pineda, 2018:3). Para que haya justicia fiscal, es necesario dar voz a las mujeres y los demás sectores sociales hasta entonces excluidos.

Los procesos de reforma tributaria constituyen momentos fundamentales en este sentido. Desde los



años 1990, la mayor parte de los países han pasado por estas reformas. Sin embargo, en general ellas han sido realizadas sin la participación de la sociedad. Como afirman Grown y Valodia (2007:1), “las discusiones sobre reforma fiscal son dominadas por los puntos de vista de los economistas y analistas financieros, y el proceso de reforma a menudo no es objeto de un amplio debate democrático. Como resultado, las consideraciones técnicas... a menudo eclipsan las discusiones sobre la equidad social”. En lo que se refiere a la perspectiva de género, esta se encuentra en gran medida ausente en la toma de decisiones micro y macroeconómicas. Como expone Tortosa (2009:11-12),

Los hombres monopolizaron el proceso de diseño e implementación de las grandes políticas y medidas económicas, lo cual ha dado como resultado iniciativas pensadas por y para los hombres, en las que se han obviado las experiencias y condiciones de vida diferenciadas de las mujeres, así como sus intereses y necesidades concretas.

Además, como resalta Oliveira (2015:6), las reformas tributarias involucran un “pelea por la torta tributaria”, en la que “se puede ver la correlación de fuerzas que existen entre las clases en una sociedad, pues cada una lucha para que otra se quede con parte de lo que sería su carga fiscal”. En esta pelea, usualmente ganan los que detienen el poder económico y político, es decir, los varones de las clases altas. Como resultado, los intereses de pocos son privilegiados sobre los derechos de muchos. Así, en la mayor parte de los países la democratización de las políticas fiscales es todavía una meta distante.

Cabe resaltar que, si bien la mayor parte de los ciudadanos son excluidos de la formulación y monitoreo



de las políticas fiscales, algunos se encuentran mejor posicionados que otros. Asimismo, las injusticias tributaria y presupuestaria tienen un impacto desigual en los diferentes grupos sociales. Si bien las divisiones de clase son fundamentales en estas variaciones, otros clivajes sociales también influyen, entre las cuales se destacan la etnicidad, la raza y el género. Aunque todas son incuestionablemente relevantes, dado el objetivo de este artículo en la próxima sección exploraré la cuestión del género en el contexto de los debates sobre, y luchas por la justicia fiscal.

3. ¿Por qué hablar de Justicia Fiscal desde las mujeres?

Gran parte de los debates acerca de la justicia fiscal se centran en las desigualdades de clase, diferenciando entre los grupos de una sociedad en términos económicos, y preocupándose por una distribución justa de la carga tributaria entre los más ricos – incluyendo tanto individuos como empresas y corporaciones multinacionales – y los más pobres de una comunidad política. En esta perspectiva, la justicia o injusticia de las políticas fiscales es evaluada por su rol en reducir o ahondar las desigualdades económicas.

Empero, a finales de los años 1990s diferentes actores empezaron a llamar atención a otras desigualdades, discriminaciones y exclusiones que se relacionan con las políticas fiscales, entre ellas las de género. El punto de partida de estas reflexiones fue el diagnóstico de que las políticas fiscales, como cualquier otra política pública, no son neutrales, conteniendo sesgos de género. Como resultado de relaciones sociales que atribuyen diferentes roles, derechos, responsabilidades y obligaciones a hombres y mujeres, las políticas fiscales también tienen un impacto diferenciado de acuerdo al género. Así, se amplía la noción de equidad, yendo más allá de las diferencias de clase



para incluir las de género. Además, la inserción particular de la mujer en la estructura económica, resultante de la división sexual del trabajo y la adopción de sistemas económicos y modelos de desarrollo que invisibilizan gran parte de la labor femenina en la economía del cuidado, implican una posicionalidad específica de la mujer que, sin embargo, no es contemplada por las políticas fiscales de la mayor parte de los países. Como apunta Pineda (2009:8-10),

Las políticas económicas y fiscales no son ajenas a las desigualdades e inequidades por razones de género ni se encuentran exentas de ellas, dado que los hombres y las mujeres participan de forma diferenciada en la economía y la fuerza de trabajo, el cual por lo general se organiza en perjuicio de las mujeres a consecuencia de las concepciones y prácticas sexistas en una sociedad patriarcal y androcéntrica.

Consecuentemente, las desigualdades de género y la inserción diferenciada de la mujer en la esfera de la economía constituyen elementos fundamentales en el análisis de las políticas fiscales, y que deben ser incorporados a la hora de establecer los principios de la justicia fiscal. En las dos últimas décadas ha emergido un número creciente de investigadoras, movimientos sociales y ONGs, entre otros actores, dedicados al análisis y a la denuncia de los sesgos de género en las políticas fiscales, agregando nuevos temas y perspectivas a los debates sobre la justicia fiscal. A continuación, presento los principales ejes de este debate.

3.1 La feminización de la pobreza y la interseccionalidad género - clase.

Una primera forma por la que la cuestión de género se incorpora al debate de la justicia fiscal es partiendo del fenómeno de la **feminización de la pobreza**. En líneas generales, la noción de feminización de la pobreza se refiere al hecho de que la pobreza afecta a las mujeres



con más frecuencia que a los hombres (Tortosa, 2009:71). Se argumenta que, en la mayoría de los países del mundo, las mujeres están sobrerrepresentadas en las clases bajas en relación a los hombres. Como coloca Grown (2010:2) de manera sencilla, "Las mujeres son más propensas que los hombres a ser pobres"¹⁷. Es por esta presencia desproporcionada de las mujeres en las clases bajas que esta perspectiva introduce la dimensión de género en la discusión de las políticas fiscales. El foco principal, tal como en la perspectiva economicista presentada anteriormente, recae en las clases sociales y las desigualdades económicas, pero se añade la desigualdad de género a la ecuación por el hecho de que "la pobreza tiene rostro de mujer".

Este abordaje se concentra casi exclusivamente en los gastos públicos, relegando a un segundo plano los aspectos de la justicia fiscal relacionados a la recaudación de recursos y a la democratización de las políticas fiscales. El punto de partida es el diagnóstico de que las últimas décadas han sido marcadas por una crisis global del Estado de bienestar: desde fines de la década de 1980, especialmente en momentos de crisis económicas y financieras, muchos países han adoptado medidas de austeridad que implicaron recortes sustanciales en los gastos públicos, particularmente en los gastos sociales. Diferentes estudios han demostrado que estas medidas han tenido un impacto desproporcional en las clases más bajas, que dependen más de servicios públicos y otras políticas sociales (Capraro, 2016:20). Resulta que, dada la presencia desproporcional de las mujeres en las clases bajas, serían ellas las que más sufrirían los efectos de los recortes en los gastos sociales.

17 En la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995) se constató que el 70% de los pobres del mundo eran mujeres. Desde entonces, el término "feminización de la pobreza" se introdujo en el vocabulario sobre el desarrollo, y uno de los ejes de acción definidos en Beijing incluía justamente la erradicación del "peso persistente y creciente de la pobreza sobre las mujeres" (Tortosa, 2009:80).



En resumen, el principal argumento desde esta mirada es que la cantidad total de ingresos recaudada por un Estado afecta más a las mujeres que a los hombres, pues de esta recaudación dependen los gastos en servicios públicos de los que ellas tienden a depender más ya que representan un mayor porcentaje de los que viven con bajos ingresos o en situación de pobreza (Capraro, 2016:21). Las políticas de austeridad, por lo tanto, al implicar recortes en los gastos sociales, consistirían una injusticia fiscal que, además de impactar más duramente a las clases populares, ahondaría la desigualdad entre géneros. Asimismo, las crisis financieras y económicas tendrían un efecto desigual para varones y mujeres, y agravarían el fenómeno de la feminización de la pobreza (Tortosa, 2009:73)¹⁸.

El análisis de la dimensión de género de las políticas fiscales desde la perspectiva de feminización de la pobreza ha recibido diversas – y acertadas – críticas por simplificar la cuestión del cómo las políticas fiscales reflejan y reproducen brechas de género. Por un lado, se reduce el tema a una cuestión simplemente numérica al adoptar, como apunta Tortosa (2009), un enfoque predominantemente cuantitativo: el número de mujeres viviendo en situación de pobreza es mayor que el número de hombres. Asimismo, muchos de los trabajos en esta línea ponen un exceso de énfasis en la renta monetaria y las desigualdades en esta esfera (Tortosa, 2009:79-80). Como resultado, los aspectos estructurales – y más difíciles o imposibles de cuantificar – de las relaciones y desigualdades de género, así como sus interacciones

18 En este sentido, por ejemplo, la Comisión de la Situación Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas reconocía en 2009 que las crisis financieras y económicas tenían “efectos particulares sobre las cuestiones de género y constituían una carga desproporcionada para las mujeres, en particular las mujeres pobres, migrantes y pertenecientes a minorías” (Tortosa, 2009:72-73).



con las políticas fiscales y los modelos de desarrollo y de organización de la economía, quedan desatendidos. Como veremos más adelante, la incorporación de estos aspectos al análisis constituye la principal contribución de la economía feminista al debate de la justicia fiscal.

Otras autoras critican la noción de feminización de la pobreza partiendo del concepto de **interseccionalidad**. La interseccionalidad se refiere al hecho de que los individuos poseen múltiples identidades sociales, las cuales se encuentran permanentemente en relaciones mutuamente constitutivas, es decir, una categoría de identidad, por ejemplo, el género, adquiere su significado como categoría en relación con otras categorías, por ejemplo, la clase social o la etnicidad. La posición de los individuos en la estructura social y las relaciones sociales que ellos establecen con otros actores dependen de las configuraciones que resultan de las relaciones entre estas diferentes identidades sociales. Así, desde el enfoque de la interseccionalidad, en lugar de examinar el género, la clase social, la raza o la etnicidad, entre otras identidades sociales, como jerarquías sociales diferentes, se las consideran como distintos ejes de estratificación que se construyen mutuamente entre sí, resaltando el carácter multidimensional, los enredos y las simultaneidades de los varios ejes de estratificación social (Roth, 2013:2).

Así, como resalta Jelin (2014:32), adoptar la perspectiva de la interseccionalidad implica "la imposibilidad de analizar una dimensión de desigualdad aislada de las otras, ya que no se trata de efectos aditivos (desigualdad de clase que se suma a la de género...por ejemplo) sino que se trata de una articulación compleja, de una configuración". Como resultado, es imposible comprender la dimensión de género de las políticas fiscales reduciéndola a las desigualdades de clase, como lo hace la perspectiva



de la feminización de la pobreza. La interseccionalidad entre género y clase genera una situación específica que va más allá del número de hombres o mujeres que componen cada clase social pues, aunque sean de una misma clase, ellos no tienen la misma vivencia.

Por ejemplo, los recortes en los gastos públicos impactarían distintamente hombres y mujeres no solo como resultado de la feminización de la pobreza sino también de construcciones culturales acerca del rol de la mujer. La reducción en la prestación de servicios asistenciales aumenta la carga de trabajo de las mujeres ya que ellas son tradicionalmente las encargadas de la prestación del cuidado en el hogar. Cuando dichos servicios dejan de prestarse desde del Estado, son ellas que asumen estas tareas. Pero tampoco el efecto es igual para todas las mujeres: las mujeres de clase alta tienen la posibilidad de comprar tales servicios, en general de otras mujeres y a bajo costo. Así, solamente cuando miramos la interseccionalidad de género y clase es que podemos comprender el impacto de determinada política fiscal, en este caso, la reducción de los gastos públicos. En resumen, para comprender la dimensión de género de las políticas fiscales desde la interseccionalidad entre género y clase es necesario desvelar las especificidades de esta articulación más allá de la constatación numérica ofertada por la noción de feminización de la pobreza.

3.2 Justicia fiscal para la promoción de los derechos de las mujeres

Otra línea de articulación entre género y justicia fiscal se da en el ámbito de los debates acerca del **financiamiento** de los objetivos de desarrollo sostenible con igualdad de género, y de la promoción de los derechos humanos. Crecientemente, una serie de organizaciones y movimientos sociales destacan que las políticas



fiscales constituyen un elemento clave para garantizar los derechos de las mujeres. En líneas generales, el argumento central es que un sistema tributario justo proporcionaría los recursos necesarios para financiar las políticas orientadas a garantizar estos derechos y reducir las desigualdades de género. Como afirma Elson (2015:6), “La capacidad del gobierno para reducir la desigualdad de género está determinada en gran parte por la cantidad de ingresos que recauda en impuestos” y por la forma como distribuye la carga fiscal. Según la autora, un alto nivel de ingresos fiscales, si colectado progresivamente y gasto de manera inteligente, posibilitaría el financiamiento de políticas y servicios públicos que contribuirían a la igualdad de género.

Uno de los puntos de entrada de esta perspectiva son los compromisos internacionales asumidos por los Estados, pero que todavía no se concretizan. Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha sido ratificada por 188 países, que con esto se comprometieron a “lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”, a incorporar “la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas y acciones con el fin de garantizar la igualdad de trato”, y a “mejorar la situación *de facto* de la mujer, promoviendo la igualdad sustantiva o la igualdad de resultados”¹⁹. Adicionalmente, en 1995 la Plataforma de Acción de Beijing fue adoptada para acelerar la implementación de la CEDAW. Sin embargo, en su reflexión sobre el instrumento 20 años después de su implantación, la directora ejecutiva de la ONU Mujeres, Phumzile Mlambo-Ngcuka, afirmaba que el progreso en la realización de los derechos de las mujeres ha sido “lento y desigual”, y que en varias áreas

19 <http://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/12/cedaw>



hubo un “estancamiento grave e incluso retroceso”²⁰. Según Lahey (2015:8), “A pesar de los muchos pasos que se han tomado en todo el mundo para poner en práctica estos acuerdos internacionales, las mujeres continúan experimentando una desigualdad económica significativa en todas partes”

Buscando detectar la raíz del problema, un análisis hecho por ONU Mujeres de una serie de Planes Nacionales de Acción para la igualdad de género identificó que, aunque los gobiernos alrededor del mundo cada vez más utilizan presupuestos sensibles al género para garantizar la implementación de políticas y planes de acción para la igualdad de género, hubo insuficiencias en el financiamiento de estos Planes de hasta el 90%. Así, ONU Mujeres concluyó que, “Durante décadas, ha habido una subinversión crónica en el empoderamiento de las mujeres, que ha obstaculizado el progreso en los derechos de las mujeres y la igualdad de género”²¹. Como explica Capraro (2016:19), “Se necesitan fondos para llevar a cabo todas las cosas necesarias para avanzar en la justicia de género, tales como casas de acogida para mujeres huyendo de la violencia doméstica, centros de salud materna... formación profesional, etc.”.

Es en el contexto del debate sobre cómo obtener los recursos necesarios para que los Estados puedan cumplir sus compromisos internacionales relacionados a los derechos de las mujeres que esta perspectiva articula género y justicia fiscal. Si bien es innegable que para

20 <https://www.theguardian.com/global-development/2015/mar/10/world-leaders-pledge-womens-rights-equality-csw-2030>

21 <http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/financing-for-gender-equality>

22 Cabe notar que esta perspectiva enfatiza la función financiadora de las políticas fiscales, es decir, la justicia fiscal no sería un fin en sí misma, sino meramente un medio para financiar otras políticas que, estas sí, se relacionarían a la promoción de la justicia de género.



que los gastos públicos se orienten a la reducción de las desigualdades género es necesaria la voluntad política de un gobierno – ya que, como vimos, la existencia de recursos no se traduce automáticamente en justicia presupuestaria –, también es verdad que gran parte de los países en desarrollo efectivamente carecen de recursos. En los últimos años la situación se ha vuelto más crítica debido al hecho de que vivimos en un nuevo contexto global en el que la cooperación internacional para el desarrollo se redujo drásticamente. Como resultado, la movilización de recursos internos se ha convertido en la principal fuente de financiamiento para promover los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Como indica Sepúlveda Carmona (2014:3), las políticas fiscales se han vuelto “una herramienta crítica que los Estados pueden emplear para cumplir con sus obligaciones internacionales de derechos humanos”, incluyendo los compromisos asumidos al ratificar la CEDAW²².

Partiendo de estas consideraciones, la cuestión que emerge es de cómo incrementar la movilización interna de recursos, para poder invertir en políticas y servicios para mejorar la vida de las mujeres. En la mayor parte de los países en desarrollo, la apuesta ha sido en los impuestos indirectos al consumo, como el IVA. Sin embargo, como vimos, la excesiva dependencia de los impuestos indirectos introduce una grave injusticia en el sistema tributario al ignorar criterios de progresividad y equidad, e incrementar la carga tributaria de los sectores más pobres de la sociedad (en los cuales predominan las mujeres). Desde la perspectiva de la justicia fiscal con equidad de género, la respuesta a la necesidad del Estado de colectar más recursos debería ser otra: aumentar el

22 Cabe notar que esta perspectiva enfatiza la función financiadora de las políticas fiscales, es decir, la justicia fiscal no sería un fin en sí misma, sino meramente un medio para financiar otras políticas que, estas sí, se relacionarían a la promoción de la justicia de género.



impuesto al capital y a la riqueza, y combatir la evasión y otras formas de abusos fiscales. Como afirma Elson (2015:6), la adopción de tasas más altas de impuestos para los ricos y el fin de la evasión fiscal “están en el corazón de la lucha por la justicia de género”.

Así, temas como la **evasión fiscal**, la industria financiera *offshore* y los paraísos fiscales – cuestiones centrales para el movimiento global por la justicia fiscal – pasan a ser encarados desde una perspectiva de género. Según estimativa de la *Tax Justice Network*, los países en desarrollo han perdido alrededor de 6 billones de dólares en flujos financieros ilícitos entre 2002 y 2011, en gran parte debido a la evasión de impuestos por parte de las empresas multinacionales (Buenaventura, 2015:1). Si bien estos flujos ilícitos impactan a la sociedad como un todo, dada la amplitud de las acciones necesarias para cerrar las brechas de género y cumplir con los acuerdos internacionales relacionados a los derechos de las mujeres, ellas serían más duramente impactadas por la resultante pérdida de recursos²³. En otras palabras, “El abuso tributario obstruye el derecho de las mujeres a reclamar los recursos que podrían utilizarse para al menos aliviar los efectos compuestos de las desigualdades e injusticias de género históricas” (Buenaventura, 2015:2).

Finalmente, otro tema que se vuelve central en esta articulación entre la justicia fiscal y género es el de la **exención fiscal**. Las políticas de exención de impuestos a las ganancias corporativas concedidas a grandes empresas, principalmente multinacionales en el sector extractivo, como medio de atraer inversiones en un contexto de creciente competencia tributaria

23 Como coloca Nelson (2015:4-5), la relación entre el mundo offshore y la política de género necesita un examen más detallado, principalmente en lo que se refiere a los daños causados a las mujeres por la arquitectura financiera global.



internacional generado pela alta movilidad del capital en la actual fase de la globalización, también tienen un impacto negativo en los derechos de las mujeres. Cuando un Estado permite a las corporaciones pagar poco o nada de impuestos, los gobiernos renuncian a rentas esenciales para financiar los gastos públicos. Una vez más, si bien el impacto de estas políticas fiscales se hace sentir sobre los sectores más pobres de la población como un todo, la interseccionalidad entre clase y género hace con que sean las mujeres las más perjudicadas. Como resume Lahey, “Muchas más mujeres son pobres que los hombres. Muy pocas mujeres en cualquier parte son tan ricas como los hombres. Como resultado, las afirmaciones políticas de que los recortes de impuestos, las tasas impositivas bajas y la competencia fiscal son esenciales para el crecimiento económico sostenido han socavado particularmente el progreso de las mujeres hacia la igualdad económica” (Lahey, 2015:8).

3.3 La Economía feminista y los sesgos de género en el sistema tributario

En la última década nuevas contribuciones acerca de la relación entre justicia fiscal y género surgieron en el ámbito de la **economía feminista**, corriente de pensamiento que busca incorporar al análisis económico la dimensión de género. Por un lado, los estudios en esta perspectiva buscan señalar como las estructuras y dinámicas económicas operan en un terreno donde varones y mujeres ocupan posiciones desiguales. Por otro lado, tratan de analizar si estas estructuras y dinámicas contribuyen a reducir o profundizar las desigualdades de género.

Uno de los avances más recientes en este campo son los análisis de las políticas fiscales, con énfasis en los sistemas tributarios, que cuestionan en qué medida



estos sistemas impactan diferentemente a hombres y mujeres. Caren Grown y Imraan Valodia (2007), en su artículo pionero llamaban la atención sobre el hecho de que, en la década anterior, activistas, académicos, organizaciones sociales, movimientos de mujeres, entre otros actores habían comenzado a discutir y analizar las políticas fiscales con respecto al gasto público desde una perspectiva de género, y varios países habían embarcado en algún tipo de presupuesto sensible al género. Sin embargo, pocos hasta aquel entonces habían abordado la dimensión de género en el sistema tributario. Las autoras hacían entonces un llamado a “cambiar esto, porque las políticas tributarias a menudo tienen implicaciones de género importantes, aunque no reconocidas (Grown y Valodia, 2007:1).

Al analizar el sistema tributario desde un enfoque de género, las preguntas de partida son si el sistema es neutral a nivel de género; y si contribuye a reducir o, al contrario, reforzar las desigualdades de género. Los estudios en esta perspectiva han identificado que en la mayor parte de los países los sistemas tributarios no son neutrales, existiendo dos tipos de sesgos de género: los explícitos y los implícitos. Los **sesgos explícitos** aparecen donde las normas tributarias tratan de manera diferente a varones y mujeres (Grown, 2010)²⁴. Por ejemplo, si la declaración por hijos, habitual en la tributación a los ingresos personales, la pueden hacer los padres, pero no las madres.

Más común en las sociedades contemporáneas, sin embargo, son los **sesgos implícitos**. Es decir, no hay una diferenciación explícita entre hombres y mujeres en la

24 Según Grown (2010:6), esta forma de sesgo de género es más común en el impuesto a la renta personal que en otras formas de tributación, tanto en países desarrollados como en desarrollo.



legislación, pero el sistema tributario tiene impactos distintos para los géneros como resultado de su posición desigual en el terreno social y económico. Esto es lo que pasa en los países de América Latina, donde prácticamente no se advierten sesgos explícitos de género, pero las estructuras tributarias aparentemente neutrales operan en un contexto atravesado por brechas de género, por lo que resultan en consecuencias desiguales para hombres y mujeres.

Por lo tanto, desde la perspectiva de la economía feminista es a partir de la inserción diferenciada de mujeres y varones en la estructura económico-social que la interacción entre género e impuestos tiene que entenderse. Barnett y Grown (2004) señalan cuatro diferencias de género en la actividad económica que debemos tener en cuenta para pensar los efectos disimilares de los impuestos sobre hombres y mujeres: el trabajo no remunerado de las mujeres en la economía del cuidado; diferencias en la participación en el empleo remunerado; en los patrones de consumo; y en los derechos de propiedad y la posesión de bienes y activos financieros.

En relación a las características del **empleo femenino**, la participación de las mujeres en el **mercado de trabajo formal** es más discontinua que la de los hombres, debido a la mayor proporción de tareas no remuneradas de reproducción social de las cuales ellas son responsables, y que las retira del mercado de trabajo en diferentes momentos de su vida. Las mujeres están más representadas que los hombres en empleos *temporales* y a *tiempo parcial*, mientras que los hombres se concentran más en posiciones de tiempo completo (Grown, 2010:4). En muchos países, principalmente los en desarrollo, el trabajo de las mujeres se concentra en el **sector informal**, "donde la seguridad social es inexistente y los ingresos



suelen ser bajos e impredecibles” (Buenaventura, 2015:3)²⁵. Cuando están incorporadas al trabajo formal, las mujeres ganan menos que los hombres por trabajo de igual valor, incluso después de controlar las variables estándar de capital humano que influyen en los sueldos de manera general (edad, educación, experiencia laboral)²⁶. Finalmente, observamos una segregación ocupacional, con las mujeres generalmente agrupadas en trabajos precarios de baja remuneración, tales como en actividades de cuidado.

Otro aspecto particular de la inserción económica de las mujeres es su participación desproporcional en el **trabajo no remunerado**²⁷. Central en este aspecto es la **Economía del cuidado**. En todos los países del mundo, las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidado, es decir, las tareas domésticas, el cuidado de niños, ancianos, personas enfermas y discapacitadas, entre otras actividades que, aunque constituyen servicios vitales para que la economía funcione, no son remunerados (Grown, 2010:5).

También se observan diferencias de género en los **patrones de consumo y gasto**. Varios estudios en diferentes países, tanto desarrollados como en desarrollo, han demostrado que las mujeres suelen ser las que pagan por los bienes y servicios que sus familias y hogares necesitan, tales como alimentos, medicinas, ropas, educación, atención médica, etc. Como resultado de su patrón de consumo,

25 En los países en Desarrollo el sector informal representa en media 67% del trabajo femenino y 60% del masculino (Grown, 2010:5).

26 A nivel mundial, las mujeres reciben entre el 60 y el 75 por ciento de los salarios de los hombres (Capraro, 2016:20).

27 Según Capraro (2016:20), “las mujeres llevan a cabo dos tercios del trabajo no remunerado del mundo”. En muchos países, el trabajo no pago de las mujeres incluye además de las tareas de cuidado, la producción de subsistencia o el trabajo en emprendimientos familiares.



las mujeres tienden a gastar una mayor proporción de sus ingresos en el bienestar familiar que los varones (Buenaventura, 2015:2; Grown, 2010:5-6).

Finalmente, encontramos diferencias de género en los **derechos de propiedad** y en la **posesión de activos financieros**. En muchos países, “las normas sociales y la legislación favorecen a los hombres en la propiedad y transmisión de bienes privados” (Capraro, 2016:20). Como indica Grown (2010:6), “En muchos países en desarrollo, a las mujeres con frecuencia se les niega el derecho a poseer y heredar propiedades”, siendo los hombres los que “poseen títulos de propiedad formales cuando la tierra es privada”. Además, en varios países las normas sociales determinan “que las empresas son propiedad de miembros masculinos de la familia, aunque las mujeres pueden proporcionarles trabajo”. En lo que se refiere a los activos financieros, globalmente estos son en su mayoría propiedad de los varones.

En resumen, el abordaje de la economía feminista nos demuestra que la realidad económica de las mujeres es sustantivamente distinta de la de los varones. En efecto, como pone de manifiesto Lahey (2015:8), “a nivel mundial, sin excepciones, las mujeres tienen ingresos más bajos, más trabajo no remunerado, más trabajo precario y mal remunerado, [y] menos seguridad de ingresos... que los hombres en sus países” (Lahey, 2015: 8). Además, las mujeres gastan una proporción mayor de sus ingresos que los hombres en el bienestar familiar. Finalmente, las mujeres están subrepresentadas en la posesión de propiedad privada y activos financieros.



Ahora bien, ¿cuáles son los efectos de las diferencias de género en la esfera económica en lo que se refiere al impacto del sistema tributario de un país en mujeres y hombres? Para contestar esta cuestión, una serie de estudios ha explorado la incidencia de diferentes tipos de impuestos en países específicos, buscando determinar si estos poseen sesgos de género que resultan de la posición socioeconómica desigual de las mujeres²⁸.

En lo que se refiere a los impuestos directos, el perfil de empleo de las mujeres (trabajo discontinuo, ingresos relativos menores y predominancia en el empleo informal) resulta en que sea poco probable que ellas soporten una carga impositiva mayor que los hombres en lo que se refiere a los impuestos a los ingresos personales. En los países en desarrollo, gran parte de las mujeres se encuentra excluida de la base tributaria en lo que toca a los impuestos a la renta. Esto, sin embargo, no constituye un aspecto positivo, pues significa que ellas no pueden acceder a ciertos derechos laborales y/o beneficios otorgados a través del sistema tributario a trabajadores formales (Grown, 2010:5), por ejemplo, licencias renumeradas por enfermedad o maternidad. Además, el trabajo discontinuo puede resultar en que las mujeres no tengan acceso a jubilación por no cumplir con “los requisitos necesarios para acceder a los sistemas de pensiones contributivos, lo cual las expone a la pobreza al alcanzar edades avanzadas” (Capraro, 2016:21).

Otro sesgo de género identificado en los impuestos directos es que en muchos países la tributación trata de manera diferencial a las distintas fuentes de ingreso, penalizando más a los ingresos del trabajo que a los ingresos de renta financiera, por ejemplo. Esto tiene un

28 La principal referencia en esta línea de análisis es el libro pionero editado por Grown y Valodia (2010), que cuenta con estudios de casos de diferentes países.



rasgo de género porque los propietarios de los activos económicos que generan las rentas que están tratadas más benévolamente por el sistema tributario son en general varones, y no las mujeres.

Finalmente, hay una serie de exenciones y descuentos incorporados en los códigos fiscales que privilegian a los hombres, aunque de manera menos explícita. Por ejemplo, en muchos países se conceden créditos fiscales por la propiedad y/o compra de automóviles, pero no por los gastos en transporte público, lo que "suele favorecer a los hombres, que tienen más probabilidades de poseer automóviles, mientras que discrimina a las mujeres (que tienen más probabilidades de incurrir en otras formas de costos de viaje)" (Grown y Valodia, 2007:2). Lo mismo ocurre con la exención de impuestos a la propiedad de inmuebles, o las devoluciones fiscales de los gastos declarados relacionados a su compra. Aunque accesible a ambos géneros y, aparentemente neutrales, estas disposiciones favorecen más a los hombres que a las mujeres como resultado de las diferencias de género en la posesión de propiedad privada.

La exclusión de las mujeres en la parte inferior de la escala salarial del impuesto directo sobre la renta crea una falsa percepción, compartida incluso por muchas mujeres, de que ellas no pagarían impuestos. Sin embargo, hay una serie de impuestos indirectos de los cuales ninguna mujer se encuentra exenta, como el IVA, cuyo pago es en gran medida "invisible" ya que el valor del impuesto se encuentra implícito en el precio final del producto. Es más, como resultado del patrón diferenciado de consumo, siendo las mujeres las que hacen cargo de la mayor parte de los bienes y servicios destinados al bienestar de la familia como un todo, son también ellas las que más sufren las consecuencias de la tributación indirecta al consumo (Grown y Valodia, 2007; 2010). Además, en la



mayoría de los países algunos artículos esenciales para las mujeres, como las toallas sanitarias y los tampones, tienen tasas de IVA elevadas (Grown y Valodia, 2007:2).

Como resultado, la regresividad de los impuestos indirectos discutida en la sesión anterior se refiere no solo a las desigualdades de clase, sino también de género. Asimismo, la interseccionalidad entre clase y género contribuye a que el sistema tributario ahonde simultáneamente las desigualdades económicas y de género: son las mujeres pobres las que gastan una mayor proporción de sus ingresos en bienes de consumo (Grown y Valodia, 2007:2)²⁹.

En suma, mismo los impuestos que, a primera mirada, se presentan como neutrales, contienen sesgos de género que derivan de una desigualdad más amplia: la posición subordinada de las mujeres en la esfera económica. Como resultado, en lugar de cumplir con su función redistributiva, la mayor parte de los sistemas tributarios alrededor del mundo ahondan las desigualdades de género. Así, las discusiones sobre la justicia fiscal deben necesariamente incorporar la dimensión de género en sus análisis y demandas. Una demanda central de la justicia fiscal desde la perspectiva de género es la realización de reformas fiscales que tome en cuentas las diferencias entre los géneros en la inserción y en el comportamiento económico. Como nos previene Tortosa (2009:12), “La omisión de las particularidades y especificidades de la situación social de las mujeres y el establecimiento de determinadas figuras y modalidades impositivas, contribuyen a la profundización y el mantenimiento de las inequidades entre hombres y mujeres”.

29 En muchos países otras desigualdades más se suman. En Brasil y Sudáfrica, por ejemplo, son las mujeres pobres y negras las que soportan la mayor carga tributaria de los impuestos indirectos, por lo que raza, clase y género se entrecruzan en las desigualdades del sistema tributario.



Conclusiones

Hay muy buenas razones para hablar de justicia fiscal desde la sociedad civil, en general, y desde las mujeres, en particular. Como vimos, cuando se guían por los principios de justicia las políticas fiscales pueden constituirse como poderosas herramientas del Estado para la promoción del bien común y de los derechos humanos, para la redistribución de los ingresos y de la riqueza y, consecuentemente, para la reducción de las desigualdades sociales y económicas, incluyendo las desigualdades de género.

Desafortunadamente, este no es el caso en la mayoría de los países del mundo. En los países en desarrollo, abundan los sistemas tributarios regresivos, que cobran más de los que tienen menos. Desde los años 1990s reformas tributarias fueron realizadas en la mayor parte del mundo sin contar con un debate democrático y la participación de las masas en su definición. El resultado de la mayor parte de estas reformas ha sido un aumento de la dependencia de los impuestos indirectos, lo que a su vez incrementó la regresividad de los sistemas tributarios. En lo que se refiere al lado de los gastos públicos, en un contexto de crisis económicas nacionales y globales los Estados en general reaccionan con medidas de austeridad que implican recortes en los gastos, principalmente en las inversiones sociales, y no con medidas orientadas al incremento de la colecta, por ejemplo, aumentando el impuesto a la riqueza. Como resultado, las políticas fiscales, en gran parte del mundo, no cumplen ni con su **función financiadora** – con los déficits públicos creciendo en casi todo el mundo en la última década –, ni con su **función redistributiva** – con los sectores más pobres de la población suportando una mayor carga tributaria que la asignada a las grandes corporaciones multinacionales o a los individuos de alto poder adquisitivo.



En este contexto, la temática de la justicia fiscal viene ganando espacio en los debates y las agendas de una diversidad de actores sociales y políticos, en diferentes espacios de discusión. Globalmente, escándalos como los “Panamá papers” o los “Paradise papers” han popularizado las cuestiones de la evasión fiscal, de los flujos financieros ilícitos y de los paraísos fiscales, que hasta entonces estuvieron en gran medida en la oscuridad por el carácter elitista y técnico del lenguaje en que son articulados. También se han vuelto temas de debates y demandas populares la cuestión de las exenciones fiscales concedidas a las grandes multinacionales – que además responden por cerca del 80% de la evasión –, y la necesidad de tasar más a la riqueza, principalmente los miembros de la clase millonaria de los llamados 1%.

En los países en desarrollo, el debate todavía se concentra en el lado de los gastos públicos, con las demandas sociales enfatizando la necesidad de mayores y mejores gastos para hacer frente a la pobreza y a las desigualdades sociales. Pero crecientemente se empieza a discutir también el sistema tributario y la necesidad de reformas para volverlos más progresivos y posibilitar que contribuyan a la reducción de las desigualdades.

Dada la inserción diferenciada de la mujer en la esfera económica y los distintos roles de género atribuidos a varones y mujeres, las políticas fiscales también tienen una dimensión de género que debe ser considerada en el marco de los debates y la lucha por la justicia fiscal. Aunque los contornos generales de las especificidades de la justicia fiscal desde las mujeres ya empiezan a emerger en diferentes estudios y movimientos sociales, todavía hacen falta mejores análisis de contextos específicos alrededor del mundo. Como resalta Grown (2010:3-4), aunque “Las estructuras que gobiernan las relaciones sociales basadas en el género tienen puntos en común básicos en diferentes sociedades”, la forma en que “se manifiestan en creencias, normas, organizaciones, comportamientos y prácticas específicas puede variar”. Así, una tarea urgente de la lucha por la justicia fiscal desde las mujeres es diagnosticar las distintas formas que las normas,



creencias, y otras instituciones informales de sociedades específicas se articulan con las políticas fiscales para ahondar – o, idealmente, reducir – las brechas de género. Con base en este diagnóstico, sería posible proponer nuevas formas de generar y distribuir los recursos públicos, basadas en elementos progresivos que contribuyan a eliminar las desigualdades y formas de discriminación por razones de género en el ámbito fiscal.

Finalmente, una mayor participación ciudadana en la formulación, implementación y monitoreo de las políticas fiscales es un elemento fundamental para lograr la justicia fiscal. Así, es necesaria la presión social y política para democratizar dichas políticas, empezando por el lenguaje en que son elaboradas y presentadas a la sociedad, y por la creación de foros donde participen de los debates fiscales no solo las elites económicas y políticas o los tecnócratas de instituciones financieras internacionales, pero también las masas y, principalmente, las mujeres.





Bibliografía

Barnett, K. y Grown, C. (2004) Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation, London: Commonwealth Secretariat.

Bolaños Bolaños, Lucía del Carmen (2017). "Justicia tributaria como principio constitucional en el Estado social de derecho". Revista de Derecho, N.48, pp.54-81.

Bolivia (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Buenaventura, Mae (2015). "Women's Rights and Empowerment: The Frontline for Ending Resource Outflows from Asia". Tax Justice Focus, Vol.10, N.1, pp.1-3.

Capraro, Chiara (2016). "Los Derechos de las Mujeres y la Justicia Fiscal". SUR, v.13, n.24, pp.17-26.

Christian Aid y SOMO (2011). Tax Justice Advocacy: A Toolkit for Civil Society. London and Amsterdam: Christian Aid and SOMO.

Elson, Diane (2015). "Gender Equality Requires More Tax Revenue". Tax Justice Focus, Vol.10, N.1, pp.6-7.

Fjeldstad, O. y Rakner, L. (2003). Taxation and tax reforms in developing countries: Illustrations from sub-Saharan Africa. Bergen: Chr. Michelsen Institute, CMI Report 2003:6.

Greaney (2011), "A Taxing Problem, I: What is Tax Justice?". Consultado en <http://just3rdway.blogspot.com/2011/12/taxing-problem-i-what-is-tax-justice.html>

Grondona, Verónica et al. (2016). "Flujos Financieros Ilícitos que Socavan la Justicia De Género". Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.



Grown, Caren (2010). "Taxation and Gender Equality. A Conceptual Framework". In: Grown, Caren e Imraan, Valodia (ed.). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: Routledge.

Grown, Caren e Imraan, Valodia (ed.) (2010). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: Routledge.

Grown, Caren e Imraan, Valodia (2007). "Gender and Taxation Systems". *Tax Justice Focus*, Vol. 3, N.1, pp.1-2.

Hanni, Michael; Martner, Ricardo y Podestá, Andrea (2015). "The redistributive potential of taxation in Latin America". *CEPAL Review*, N.116, pp.7-26.

Hernández-Trillo, Fausto (2007). "Tax and inequality in Mexico". *Tax Justice Focus*, Vol. 3, N.1, pp.8-9.

Itriago, Déborah (2014). "Justicia Fiscal para Reducir la Desigualdad en Latinoamérica y el Caribe". *Revista de Ciencias Jurídicas*, N.135, pp.175-218.

Jelin, Elisabeth (2014). "Desigualdades de clase, género y etnicidad/raza: realidades históricas, aproximaciones analíticas". *Revista Ensamblés*, Año I, N° 1, pp.11-36

Jiménez, Juan Pablo y Martner, Ricardo (2014). "Desigualdad, concentración del ingreso e incidencia de la política fiscal". *IV LAC Tax Policy Forum*, México DF, 3 y 4 de julio de 2014.

Lahey, Kathleen (2015). "Women and Taxation – From Taxing for Growth and Tax Competition to Taxing for Sex Equality". *Tax Justice Focus*, Vol.10, N.1, pp.8-10.

Martin I.W.; Mehrotra A.K. y Prasad M. (eds.) (2009). *The New Fiscal Sociology Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.



Nelson, Liz (2015). "Gender and Tax Justice". *Tax Justice Focus*, Vol.10, N.1, pp.4-5.

Oliveira, Marcelo (2015). *ABC de la Justicia Tributaria*. Lima: Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe.

Oxfam (2016). *Global Track Record on Fiscal Justice*. Oxford: Oxfam GB.

Pérez Muñoz, Cristian (2007). "Impuestos y Justicia Distributiva: Una Evaluación de la Propuesta de Justicia Impositiva de Murphy y Nagel". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16/2007, pp.201-221.

Pineda, Esther (2018). *Perspectiva de género y justicia tributaria: una aproximación al caso venezolano*. FES Tributación, Análisis 2/2018.

Ross, Michael L. (2004). "Does Taxation Lead to Representation?". *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2, pp. 229-249.

Roth, Julia (2013). *Entangled Inequalities as Intersectionalities: Towards an Epistemic Sensibilization*. *desiguALdades.net Working Paper Series No. 43*, Berlin: *desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America*.

Sepúlveda Carmona, Magdalena (2014). *Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights*. United Nations, Human Rights Council.

Tilly, C. (2009). "Foreword". In: Martin I.W.; Mehrotra A.K. and Prasad M. (eds.) *The New Fiscal Sociology Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.xi-xiii.

Tortosa, José María (2009). "Feminización de la Pobreza y Perspectiva de Género". *Revista Internacional de Organizaciones*, N° 3, pp.71-89.

