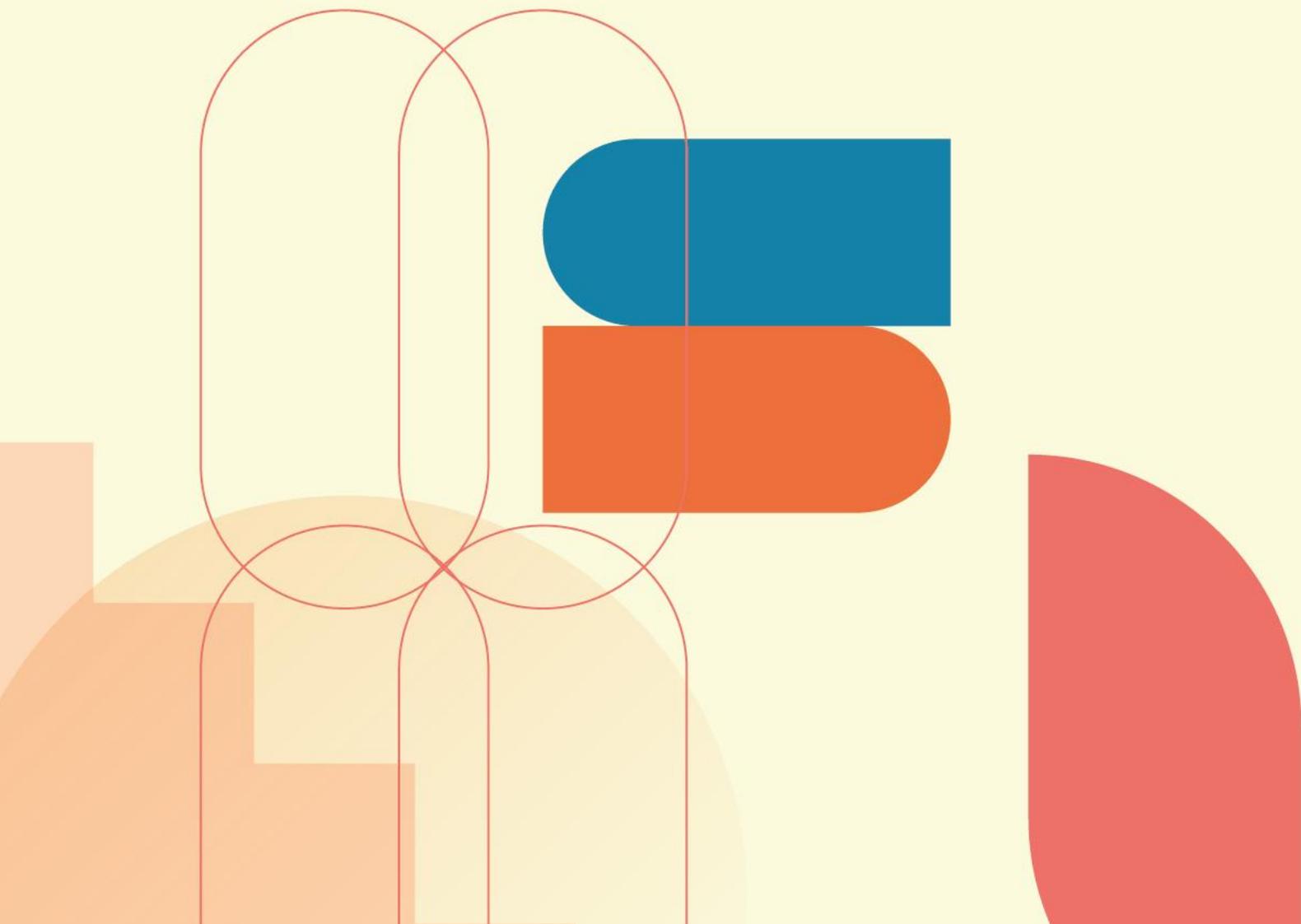


FISCALIDAD Y GÉNERO

Análisis de los sesgos de género
en el sistema tributario uruguayo





FISCALIDAD Y GÉNERO

Análisis de los sesgos de género en el sistema tributario uruguayo

Fiscalidad y Género

©2024, PNUD Uruguay

Autores: Gustavo Viñales Guillama, Carlos Grau Pérez y Matilde Pereira Elola

ISBN: 978-92-95114-47-0

Este trabajo es el resultado del estudio desarrollado en el Laboratorio Fiscal y Tributario (LFT) del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), realizado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto URU/20/006.

Según las normas aplicadas por el PNUD en todo el mundo, los autores y autoras de estas investigaciones gozan de completa independencia editorial, y aplican criterios de objetividad e imparcialidad en sus análisis.

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidos en este informe no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD, las Naciones Unidas, de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento procura observar, relevar y analizar, los principales sesgos de género, explícitos e implícitos, que se pueden identificar en el sistema tributario uruguayo. Dicho estudio permitirá avanzar en la concreción de propuestas de cambio para la eliminación de algunos efectos negativos explícitos, en particular aquellos que directa e indirectamente provocan la retención o no promoción de las mujeres hacia el mercado de trabajo remunerado, reteniéndolas en los tradicionales espacios de cuidados domésticos no remunerados, así como, los eventuales efectos negativos de sesgos de género que contribuyan a limitar su autonomía y desarrollo personal y profesional.

Adicionalmente, resulta imprescindible continuar aportando a la reflexión sobre algunos efectos de apariencia neutra, más difíciles de explicitar en la normativa, que son producto de trayectorias sociales históricas, que, si bien y como tales podrían no resultar en sesgos de género, si se constituyen en trabas para la suficiencia económica y la promoción de políticas públicas activas con un enfoque de género, que de manera más eficaz promuevan, faciliten y estimulen la autonomía y la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Bajo esta perspectiva y a modo de contribución propositiva, el trabajo finaliza con la realización de tres propuestas: i) eliminar la opción de liquidación como núcleo familiar en el IRPF, ii) evaluar la pertinencia de aplicar tasas diferentes de IRPF a varones y mujeres, iii) Incorporar a la tasa mínima del IVA a los productos de gestión menstrual.

ÍNDICE

1.	Introducción.....	6
2.	Tendencias y experiencia comparada en integración de la perspectiva de género en las políticas fiscales	8
3.	Sesgos de género en los sistemas tributarios	11
	I) <i>Sesgos explícitos e implícitos</i>	12
	II) <i>Sesgos en impuestos directos</i>	13
	III) <i>Sesgos en impuestos indirectos</i>	20
	IV) <i>Impacto de la evasión y la elusión fiscal en la igualdad de género</i>	23
4.	La situación de las mujeres en Uruguay	25
	I) <i>Género y uso del tiempo</i>	25
	II) <i>Género y mercado de trabajo</i>	27
	III) <i>La situación en Uruguay</i>	28
	IV) <i>Posibles impactos de incrementar la tasa de actividad femenina</i>	30
5.	Imposición basada en género	32
	<i>La modalidad de IRPF núcleo familiar en Uruguay</i>	34
6.	Propuestas	42
	I) <i>Eliminar la opción de liquidación como núcleo familiar en el IRPF</i>	42
	II) <i>Evaluar la pertinencia de aplicar tasas diferentes de IRPF a varones y mujeres</i>	44
	III) <i>Incorporar a la tasa mínima del IVA a los productos de higiene femenina</i>	45
	Bibliografía	47

1. Introducción

La equidad de género no requiere presentación, pues claramente, se ha ido convirtiendo en una preocupación prioritaria en las sociedades modernas. Durante este siglo XXI el tema de la eliminación de la división sexual del trabajo se presenta como un desafío presente y real, frente a la construcción histórica del varón como proveedor del sustento económico, (remunerado y visible como una manifestación de riqueza gravable a efectos tributarios) y la de la mujer a cargo de los cuidados domésticos (sin remuneración y mayormente invisible en la determinación de la actividad económica y a efectos tributarios).

Por ello, teniendo en cuenta la potencialidad que tienen los instrumentos fiscales, tanto los impositivos como las contribuciones especiales de seguridad social, para avanzar en la equidad de género, el tema ha comenzado a formar parte en otras latitudes de la agenda de cambios, aunque los avances al momento son muy pocos en nuestra región. En este sentido aportar a poner el tema en la agenda de Uruguay constituye un primer paso con miras a la implementación de medidas concretas tendientes a reducir las actuales brechas de género.

En oportunidad de presentarse “La Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030” (CEPAL, 2017), aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Gobierno del Uruguay, celebrada en Montevideo del 25 al 28 de octubre de 2016, se ponen en marcha los ejes para la implementación de políticas públicas que contribuyan a eliminar las desigualdades de género y garantizar los derechos humanos y la autonomía de las mujeres en toda su diversidad.

El Eje N°5, denominado “Financiamiento: movilización de recursos suficientes y sostenibles para la igualdad de género”, incorpora una serie de medidas concretas, entre las que nos interesa destacar especialmente y a efectos de este trabajo, las siguientes medidas:

5.a. Diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión), desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizandolos máximos recursos disponibles.

...

5.c. Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas y destinar presupuestos con enfoque de género para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres.

...

5.g. Implementar estudios de impacto de género de las políticas fiscales antes y después de su aplicación, asegurando que estas no tengan un efecto negativo explícito o implícito sobre la igualdad de género, los derechos y la autonomía de las mujeres, por ejemplo, en la sobrecarga del trabajo no remunerado y de cuidados o en los niveles de pobreza de las mujeres.

Sobre estos fundamentos conceptuales es que nos proponemos observar, relevar y estudiar, los principales sesgos de género, explícitos e implícitos, que se pueden identificar en el sistema tributario uruguayo. Dicho análisis nos permitirá avanzar en propuestas para la eliminación de algunos efectos negativos explícitos, en particular aquellos que directa e indirectamente provocan la retención o no promoción de las mujeres hacia el mercado de trabajo remunerado, reteniéndolas en los tradicionales espacios de cuidados domésticos no remunerados, así como, los eventuales efectos negativos de sesgos de género que contribuyan a limitar su autonomía y desarrollo personal y profesional. De igual forma, resulta imprescindible continuar aportando a la reflexión sobre algunos efectos de apariencia neutra, más difíciles de explicitar en la normativa, que son producto de trayectorias sociales históricas, que, si bien y como tales podrían no resultar en sesgos de género, si se constituyen en trabas para la suficiencia económica y la promoción de políticas públicas activas con un enfoque de género, que de manera más eficaz promuevan, faciliten y estimulen la autonomía y la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

2. Tendencias y experiencia comparada en integración de la perspectiva de género en las políticas fiscales

El Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021) recoge en su Capítulo III un análisis comparado, presentado originalmente en un documento denominado *La política fiscal con enfoque de género* (Almeida, 2021) para países de América Latina, donde se presentan algunos de los principales sesgos en los impuestos directos y en los impuestos indirectos, para un conjunto de países de nuestra región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Uruguay).

En esencia y para los diversos países, veremos situaciones similares, coincidencias de criterios o incluso diferencias, como, por ejemplo, en los sesgos en los impuestos directos y el tratamiento de la declaración individual o conjunta del impuesto a la renta de las personas físicas, donde para la mayoría de los países la declaración jurada es individual, sin embargo, encontramos casuísticas específicas para Argentina, República Dominicana y Uruguay.

En Argentina, en la práctica termina siendo un régimen híbrido, pues existen disposiciones en virtud de las cuales los cónyuges están sometidos a un tipo de tributación conjunta debido a que varias exenciones asignan al varón determinadas fuentes de ingresos comunes, como son, los beneficios relacionados con los bienes gananciales. En República Dominicana, la tributación y declaración es conjunta por defecto para sociedades conyugales, salvo que se pruebe que la mujer tiene ingresos propios. En Uruguay, la declaración jurada conjunta es opcional para los integrantes del núcleo familiar.

De igual forma, en los sesgos en los impuestos indirectos, al consumo y en particular en el IVA, encontraremos similitudes y diferencias, en lo que refiere a la aplicación de exoneraciones y tasas reducidas para productos de la canasta básica o de primera necesidad y en los servicios de cuidados y la educación.

No obstante, el único caso donde se lograron aplicar políticas con perspectiva de género a partir de denuncias y reclamos por un trato equitativo en el acceso a bienes de primera necesidad, es el

caso de Colombia. En 2018 la Corte Constitucional suprimió el IVA a las toallas higiénicas y los tampones. Si bien, en una reforma anterior se había bajado la carga impositiva de esos productos hasta el 5%, el fallo del alto tribunal calificó como “insustituibles” y que no deben ser gravados con algún porcentaje. La Corte Constitucional admitió tres demandas contra la ley que regulaba ese gravamen. Una de ellas, presentada por integrantes de la plataforma Género y Justicia Económica, dio pie a la campaña “Menstruación libre de impuestos”, que recibió el apoyo de varios congresistas. Según este colectivo, el fallo confirma los argumentos que señalan “el carácter sexista de este impuesto” y “el efecto económico que tiene esta carga tributaria para las mujeres, profundizando la desigualdad social y afectando su autonomía y el ejercicio de sus derechos”. Además, esta decisión plantea “las bases constitucionales que deberán aplicarse a todo el sistema tributario del país, como expresión del derecho a la igualdad”¹

A partir de este año 2022, México se transformó en el segundo país de América Latina en aprobar la tasa del 0% de IVA en productos de gestión menstrual, que aplica para toallas sanitarias, tampones, pantiprotectores y copas menstruales, permitiendo reducir el precio de dichos artículos². La Senadora y presidenta de la Comisión para la igualdad de género, la mexicana Martha Mícher Camarena, el respecto, en su cuenta de Twitter publicó “La menstruación es un factor de desigualdad de género, eso lo entendimos muy bien y lo llevamos al #PaqueteEconómico2022 donde quitamos el IVA a los productos de higiene menstrual. Hay quienes menosprecian el tema, pero para nosotras, en el feminismo, representa un gran logro”.

En Europa la situación no es muy diferente, son pocos los países con ejemplos de acciones positivas para eliminar el IVA de los productos de gestión menstrual e higiene femenina. En particular destacamos el caso de Reino Unido³, que a partir del *brexit* y con la autonomía de la ley armonizada de la Unión Europea en el IVA, eliminó el *tampon tax* (impuesto a los tampones) a

¹ El País 16-11-2018 España. “El Constitucional colombiano elimina el IVA a toallas higiénicas y tampones
El tribunal considera que se trata de productos insustituibles relacionados con la dignidad de la mujer”

https://elpais.com/internacional/2018/11/16/colombia/1542325238_066838.html

² El Financiero 27-10-2021 México.

<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/10/27/menstruaciondigna-mexico-elimina-iva-a-toallas-sanitarias-y-tampones/>

³ La Diaria 11-1-2021 Montevideo. Reino Unido eliminó el impuesto a los productos de gestión menstrual
<https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2021/1/reino-unido-elimino-el-impuesto-a-los-productos-de-gestion-menstrual/>

partir de enero de 2021⁴, la tasa del 5% que estaba vigente en el IVA para estos productos de higiene femenina.

Otros países que han adoptado esta medida son Canadá (2015), India (2018), Australia (2019) y Alemania (2020).

Desde el punto de vista de la equidad de género y en tanto productos de primera necesidad, las medidas de eliminar el IVA a los productos menstruales no deberían admitir detractores.

No obstante, desde el punto de vista del diseño tributario del IVA se plantean dos posibles críticas a la solución vía exoneración o tasa 0%. Una de las críticas refiere a que la reducción de tasas nominales no siempre se traduce en una reducción en igual valor en el precio de los productos. La otra crítica refiere a la necesidad de que una medida de rebaja del precio de productos menstruales tenga principalmente objetivos sociales y redistributivos, situación que no se logra con la rebaja de tasas en el IVA, dado su carácter impersonal, que también alcanzaría a mujeres de altos ingresos. A nuestro juicio, ambos inconvenientes o críticas planteadas, si bien pueden ser de recibo, ya ocurren con todos los productos denominados de primera necesidad o de la canasta básica, que adoptan tasas reducidas o exoneraciones (alimentos, medicamento o servicios). Por ello y dada la relevancia de los impuestos indirectos al consumo en la estructura de impuestos, en particular en los países de América Latina, es importante avanzar en el desarrollo del IVA Personalizado, que pueda devolver directamente al consumidor (vía el pago con instrumentos electrónicos) el IVA de determinados productos, reconociendo distintas categorías de beneficiarios, por género, por ingresos, por zonas geográficas o por una combinación de indicadores.

Naturalmente una medida de este tipo, de carácter inminentemente tributario, puede ser complementaria de otras medidas de mayor impacto social y de política pública, como es la distribución gratuita de productos de higiene femenina en centro de salud, centros educativos o centros sociales y deportivos para jóvenes.

⁴ Por qué todos deberíamos preocuparnos por la abolición del impuesto sobre tampones
<https://oxfordtax.sbs.ox.ac.uk/article/tampon-tax#:~:text=In%20January%202021%2C%20the%20UK,VAT%2C%20to%20female%20sanitary%20products>

3. Sesgos de género en los sistemas tributarios

Como parte de los objetivos específicos del proyecto se encuentra el análisis integral de los impuestos desde la perspectiva de género. Para ello se propone revisar los sesgos de género, explícitos e implícitos, tanto en los diseños normativos como en su aplicación con efectos e impactos económicos.

Según CEPAL (2021) en los últimos años, en América Latina se han logrado importantes avances en la incorporación de la perspectiva de género a la política fiscal, sin embargo, se han evidenciado mayores avances en la incorporación de la perspectiva de género al presupuesto público, que, en el estudio de los sesgos de género en la tributación, dado que las iniciativas que se han llevado a cabo se reducen al ámbito académico y particularmente con el apoyo de organismos internacionales.

Podemos afirmar, por tanto, que este estudio para Uruguay se mantiene en la línea de lo que estaría ocurriendo en otros países de América Latina. Es importante, sin embargo, que las nuevas iniciativas y acciones, para analizar y reducir los sesgos de género en la tributación, surjan también del sector público.

Para analizar los sesgos de género, resulta clave tener en cuenta la desigual posición económica de hombres y mujeres, con particular énfasis en el mercado de trabajo, como así también, la mayoritaria atribución o sobrecarga que tienen las mujeres en las tareas domésticas y de cuidados.

Para (Pazos Morán et al., 2010) los sistemas tributarios ortodoxos fueron diseñados conforme a la norma familiar tradicional, del hombre como sustento económico y la mujer dependiente en el cuidado y las tareas domésticas. Esta concepción se refleja de forma particular y más evidente en los sistemas de Seguridad Social, dónde tradicionalmente fueron diseñados para proteger “al trabajador y su familia”, que incluyen en muchos casos prestaciones para las personas a “carga”, la mujer cónyuge y los hijos e hijas. Los sistemas del impuesto a la renta personal, sin embargo, son más recientes en la región y nacieron, incluso en el caso español, con un lenguaje

formalmente igualitario, pero cuyos presupuestos implícitos y en su regulación no difieren esencialmente de los que operan en la Seguridad Social.

Estas desigualdades de género, vinculadas históricamente a la atribución de roles y capacidades en función del sexo, son procesos y normas sociales, que actualmente comienzan a revisarse con mayor profundidad.

Por ello, desde esa perspectiva y respecto a los sistemas tributarios, resultará relevante distinguir y poder analizar con más información (De la Fuente et al., 2016):

- i. Como se distribuye la carga tributaria entre hombres y mujeres. Para ello es necesario diferenciar en la estructura tributaria, entre impuestos directos (impuesto a las rentas de las personas físicas, impuesto a las rentas corporativas e impuesto al patrimonio) e indirectos (impuestos al consumo e impuestos específicos). En los impuestos sobre las rentas y el patrimonio (IRPF, IASS; Impuesto al Patrimonio), para examinar quién soporta la mayor carga tributaria, ya no en valores absolutos sino en su peso relativo, resultará imprescindible determinar el lugar dónde se ubican las mujeres en términos de capacidad contributiva, por ingresos y patrimonio. En los impuestos indirectos al consumo (IVA e IMESI), es importante conocer qué tipo de productos y servicios están gravados con esos impuestos, qué tasas se aplican y qué productos están exonerados, para explicitar cómo interactúa la imposición tributaria con las normas sociales de género o incluso con el mero hecho de ser mujer, y los resultados económicos que se producen.
- ii. Qué tipo de relaciones de género promueven o incentivan los regímenes tributarios. Esto implica, analizar si efectivamente los impuestos refuerzan la subordinación de las mujeres a los hombres a través de la dependencia económica, reflejando así un modelo tradicional de familia y su distribución de roles.

I) Sesgos explícitos e implícitos

En el trabajo “Sesgos de género en los sistemas tributarios” (Stotsky, 2005) presentado en el Instituto de Estudios Fiscales de España, la entonces vicedirectora del Departamento de Política Tributaria del Fondo Monetario Internacional conceptualiza los sesgos de género explícitos e implícitos, cómo:

El sesgo de género explícito se materializa en diferencias existentes en las leyes o reglamentaciones y su aplicación a hombres y mujeres. El sesgo de género explícito es fácilmente identificable pues normalmente consta por escrito en el código o las reglamentaciones fiscales, aunque también puede reflejarse en prácticas informales, en cuyo caso los hábitos y las costumbres reemplazan al derecho en la práctica, como sucede en algunos países en desarrollo.

El sesgo de género implícito se manifiesta a través de diferencias en la forma en que el sistema fiscal afecta el bienestar de hombres y mujeres. El sesgo de género implícito es más difícil de identificar pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a hombres y mujeres.

Por su parte, CEPAL (2021) en el Capítulo III del Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021, denominado “La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina”, cita a Janet Stotsky (2005) para categorizar los sesgos explícitos y refiere a los sesgos implícitos, cómo, aquellos que se producen cuando, si bien la normativa tributaria trata a hombres y mujeres de similar manera, su aplicación produce un impacto o efecto desigual entre unos y otras.

II) Sesgos en impuestos directos

Dentro de los impuestos directos, en especial en los impuestos a las rentas y al patrimonio, el caso de análisis más frecuente, por ser el más desarrollado a nivel internacional y el de mayor alcance e impacto en cantidad de personas contribuyentes, es el caso del impuesto a la renta de las personas físicas o de renta personal.

La identificación de sesgos explícitos de género más comunes se visualiza en el impuesto personal pues permite identificación entre varones y mujeres. En el impuesto a la renta de las personas físicas, dado el diseño del impuesto, los sesgos se ubican, principalmente, entre las siguientes características: i) si la declaración jurada del impuesto se realiza de manera individual o conjunta; ii) en la asignación de los ingresos no laborales o de diferentes fuentes (por ejemplo, atribución de rentas empresariales), y iii) en las desgravaciones o deducciones tributarias que pueden aplicarse por diferentes causales, como puede ser la carga familiar (hijos, hijas o cónyuges), o las deducciones para determinados gastos relacionados con el cuidado del hogar, como alimentos, salud y educación, entre otros. (CEPAL, 2021).

A continuación, se detallan los sesgos de género que se encuentran en el impuesto a la renta de las personas físicas, dependiendo si la declaración jurada del impuesto se realiza de manera individual o conjunta.

Es importante destacar y así lo revela la literatura más especializada en la fiscalidad con enfoque de género y de economía feminista, De Villota (2008), CEPAL- Serie Macroeconomía del Desarrollo N°217 (2021), CEPAL (2021), que la tributación bajo la forma de liquidación conjunta, provoca un efecto indirecto perjudicial para el cónyuge de menor renta o ingreso relativo del núcleo familiar (generalmente la mujer), que puede influir en las decisiones personales sobre la permanencia o no en el mercado laboral o eventualmente en su salida total o parcial del mismo. De igual forma, se detallan los sesgos de género explícitos según los tipos de declaraciones juradas conjuntas, dónde, al comparar el efecto discriminatorio que presenta cada uno de los diseños hacia el segundo receptor de ingresos (generalmente la mujer), se observará el siguiente orden o nivel de perjuicio: i) la tributación acumulada, que sería la más perjudicial; ii) le sigue el denominado sistema de partición; iii) el del cociente familiar; y por último, iv) el sistema de tributación opcional.

Sesgos de género explícitos en el impuesto a la renta de las personas físicas

Los sesgos de género explícito en la **declaración jurada conjunta** del núcleo familiar, destacados por Stotsky (2005) y CEPAL (2021), se visualizan o adoptan las siguientes formas:

- Asignación de desgravaciones o deducciones fiscales en relación con el cónyuge. Se habilitan deducciones de gastos realizados por el cónyuge dependiente, que normalmente es la mujer. Esta situación, en general se produce dado que las mujeres son quienes perciben el ingreso secundario o bien ni alcanzan a superar el mínimo no imponible del impuesto en múltiples situaciones.
- Responsabilidad por el cumplimiento de las normas tributarias. Situación que se produce cuando se formaliza que el varón es quien debe realizar la declaración del impuesto sobre la renta; si la mujer quiere declarar de manera autónoma, debe cumplir con demostrar que efectivamente tiene ingresos independientes. Por ejemplo, es el caso analizado por Rodríguez e Itriago (2019) para OXFAM sobre las influencias tributarias en las desigualdades entre hombres y mujeres en Guatemala, Honduras y República Dominicana, donde la declaración de impuestos para este último país es conjunta en el caso de sociedades conyugales sin separación de bienes, por defecto, salvo que se pruebe que la mujer tiene ingresos propios.

También ocurría, por ejemplo, hasta 1990, que en el impuesto británico sobre la renta sólo el marido debía presentar la declaración conjunta, como también sucedió en Francia hasta 1983 (Stotsky, 2005).

De igual forma, los sesgos de género explícitos en la **declaración jurada individual** de cada uno de los integrantes, destacados por Stotsky (2005) y CEPAL (2021), se visualizan o adoptan las siguientes formas:

- Normas que rigen la tribución de rentas compartidas, como podrían ser las rentas no derivadas del trabajo o la atribución de rentas de una empresa familiar.
- Aplicación de desgravaciones fiscales (exoneraciones, deducciones, tasas reducidas, crédito fiscal o diferimiento) y requisitos para acceder a ellas; por ejemplo: deducciones en la base imponible por hijos o hijas dependientes o por gastos vinculados con los cuidados familiares.
- Diseño del impuesto con de tasas impositivas diferenciadas por tipos de ingresos; por ejemplo, cuando se establece un sistema de tasas impositivas para las rentas del trabajo y otro para los ingresos provenientes de las rentas del capital.

Sesgos de género explícitos según los diferentes tipos de declaraciones juradas conjuntas en el impuesto a la renta de las personas físicas

En la legislación comparada existen diversas soluciones o tipos de declaraciones juradas conjuntas que reconocen cómo sujeto contribuyente, ya no a la persona física, sino también, al conjunto de individuos unidos por lazos familiares, existen definiciones y diseños tributarios que reconocen el caso de los cónyuges, el núcleo familiar⁵ o incluso otras figuras que incluyen a personas a cargo (hijos, hijas u otros familiares). También se encuentran soluciones que consideran a las parejas que vivan conjuntamente, sin las exigencias de formas matrimoniales.

La posibilidad de la declaración conjunta, cómo sujeto pasivo diferente de las personas físicas individuales, genera un reconocimiento de la capacidad contributiva del “núcleo familiar” que modificará el resultado tributario que se obtendría de cada contribuyente considerado de forma individual, es decir, existirán diferencias tributarias, de considerarse a cada perceptor de rentas

⁵ En Uruguay podrán declarar como Núcleo Familiar (artículo 5 Título 7) los cónyuges no separados de bienes o los concubinos reconocidos judicialmente, integrados exclusivamente por personas físicas residentes. La liquidación como Núcleo Familiar sólo se puede realizar por las rentas de trabajo comprendidas en el IRPF (trabajo en relación de dependencia o fuera de la relación de dependencia). Los integrantes podrán elegir liquidar en forma individual o como Núcleo Familiar, de acuerdo con la opción que les resulte más conveniente

como integrante del núcleo familiar en una declaración conjunta o como contribuyente en una declaración individual. La base de este problema así planteado se encuentra en la base misma el diseño tributario de una herramienta como el IRPF, en particular en la progresividad del impuesto a la renta de las personas físicas, con mínimos no imponibles y tasas progresionales.

Los sesgos de género explícitos en los **tipos de declaración jurada conjunta**, destacados por De Villota (2008) y CEPAL (2021), se visualizan o adoptan las siguientes formas:

- Tributación acumulada, considerando que la suma de las rentas de todos los miembros del núcleo familiar queda sujeta a la misma escala de gravamen que la de las personas individuales.
- Coeficiente familiar (*splitting familiar* o *quotient*), es un sistema sencillo de aplicar y que consiste en dividir los ingresos totales del núcleo familiar por un coeficiente según el número de miembros de este, obteniendo de manera simple un cálculo de renta promedio de los integrantes de la familia. Es un sistema *splitting* en el que el coeficiente es función de la tipología familiar y del número de personas dependientes. Este sistema beneficia a las personas casadas (o en concubinato formalizado) y con hijos e hijas, porque ellas tendrían un coeficiente mayor que aquellas que son solteras y no tienen descendencia.
- Sistema de partición (o *splitting*), consistente en dividir las rentas totales del núcleo familiar entre los dos cónyuges. Este sistema es discriminatorio respecto del perceptor de menores ingresos, porque el cónyuge de mayores ingresos se verá beneficiado con una reducción de la base imponible, en perjuicio del perceptor de menores ingresos, que sufrirá un aumento de su base, aunque como núcleo familiar podrían aplicar una tasa menor que si la declaración fuera individual. Adicionalmente, se produce discriminación para los hogares en los que existe un solo perceptor de rentas.
- Tributación opcional, que permite a los contribuyentes integrados en un núcleo familiar optar por la declaración individual o la declaración conjunta como núcleo, en función de su conveniencia. Este es el sistema que rige en Uruguay.

Un tema que resulta relevante para nuestro análisis refiere al sesgo de género que se da comúnmente en los sistemas de tributación opcional para las declaraciones juradas conjuntas, por ejemplo, en el caso actual de Uruguay.

También se aplica integrados en núcleo familiar en el régimen de España, dónde pueden declarar en forma conjunta, los cónyuges con vínculo matrimonial junto con todos sus hijos menores de edad o mayores incapacitados judicialmente⁶.

Este sesgo, para el caso español, se analiza en profundidad en el trabajo de “Fiscalidad y Equidad de Género” (Pazos Morán et al., 2010) dónde, en esencia, se concluye que con el establecimiento de mecanismos que premien fiscalmente -vía la declaración conjunta opcional- la existencia de un cónyuge sin ingresos, se obstaculiza la incorporación al mercado laboral de dicho cónyuge. Para las autoras del capítulo “La (des)igualdad de género en el sistema de impuestos y prestaciones de España” en dicho trabajo (Pazos Morán et al., 2010), la posibilidad de declarar conjuntamente introduce un importante sesgo de género en el sistema fiscal español porque favorece fiscalmente a las familias que perpetúan el modelo tradicional de sustentador principal y esposa dependiente, «castigando», en la medida en que se pierde ese «premio», a las familias que no lo siguen.

El aspecto central de este tipo de declaración jurada conjunta con características de tributación opcional es que, racionalmente, sólo se utiliza en aquellos casos que el núcleo familiar se favorece de la opción, con un beneficio tributario, respecto a los sistemas de declaración individual. Dado que la realidad nos muestra que al interior de los núcleos familiares son mayoritariamente las mujeres el segundo perceptor, sin ingresos por el trabajo no remunerado de las tareas del hogar y de cuidados, la opción de declaración jurada conjunta termina beneficiando (en términos de impacto tributarios) al hombre con ingresos de trabajo remunerado, gracias a la situación de dependencia económica de la mujer. De esta forma, el régimen que premia o genera un beneficio tributario vía la declaración jurada conjunta, contribuiría a perpetuar un modelo tradicional, desestimulando la autonomía económica de la mujer y su acceso al mercado laboral remunerado. Para el caso español⁷, esta situación ocurría en más del 90% de las declaraciones juradas conjuntas presentadas, dando lugar al término “desgravación por esposa dependiente”.

⁶ <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/irpf/tengo-que-presentar-declaracion/declaracion-individual-conjunta/quien-puede-optar-presentar-declaracion-conjunta.html>

⁷Dado que las mujeres son ese segundo cónyuge sin ingresos en más del 90% de las declaraciones conjuntas que se presentan en España, esos obstáculos resultan en una consolidación de la división sexual del trabajo y, por tanto, en un impacto negativo de género de primer orden. (Pazos Morán et al., 2010, pág.124).

Sobre este aspecto, el Informe del Parlamento Europeo sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión (2018/2095 (INI)), en el punto 6 que refiere a Fiscalidad directa – Impuesto sobre la renta de las personas físicas, señala que:

las políticas fiscales repercuten de forma diferente en distintos tipos de hogares (por ejemplo, hogares con dos perceptores de ingresos y hogares con una mujer o un hombre como único perceptor de ingresos); subraya las consecuencias negativas derivadas de no incentivar el empleo femenino y la independencia económica de las mujeres y llama la atención sobre la elevada brecha de género en materia de pensiones resultado de la imposición conjunta; insiste en que los sistemas fiscales deben dejar de basarse en la asunción de que los hogares agrupan y comparten sus recursos por igual, y que la imposición individual es decisiva para lograr la justicia fiscal para las mujeres; considera esencial que los hombres y las mujeres sean perceptores de ingresos y cuidadores en condiciones de igualdad; insta a todos los Estados miembros a introducir progresivamente la imposición individual, garantizando la conservación plena de todas las prestaciones económicas y de otro tipo ligadas a la parentalidad en los sistemas fiscales actuales.

Si bien el caso de los impuestos a las rentas personales del tipo IRPF es el más analizado y dónde podemos ubicar ejemplos de sesgos explícitos que se podrían corregir de forma más inmediata, no descartamos la existencia de problemas en los impuestos a las rentas corporativas y cómo éstos afectan, en mayor medida, la situación económica y las oportunidades de las mujeres. Sobre esta problemática particular se expresa el informe para la discusión elaborado por UN Women (2018) denominado *Gender, Taxation and Equality in Developing Countries*.

Las tendencias globales a la disminución sostenida de las tasas o alícuotas para el impuesto a la renta de las empresas, derivadas entre otras políticas, por la concepción de que ello contribuiría al crecimiento económico, provocando en paralelo una competencia fiscal internacional entre países en procura de capturar inversión extranjera directa. Lo cierto es que, en 1993, el promedio de todas las tasas de impuesto a las ganancias corporativas en todo el mundo era del 38%, y para el 2016, este promedio había caído al 22.5%, (citado por UN Women, 2018, del Center for Economic and Social Rights). Esta discusión está plenamente vigente en el mundo actualmente y vimos que a nivel global se renovó el impulso de cambios en la fiscalidad internacional desde 2020, con la crisis derivada de la pandemia del COVID-19.

En este marco es que ocurren cambios actuales, por ejemplo, con el acuerdo por un *impuesto a la renta mínima global del 15%*, que ya tiene el apoyo de 136 países o jurisdicciones. En octubre de 2021 se confirmó el Acuerdo en el seno del Marco Inclusivo de BEPS de la OCDE que garantizaría que las empresas multinacionales estén sujetas a un tipo impositivo mínimo del 15% a partir de 2023, postergado a 2024 por los problemas derivados de la implementación operativa de los denominados Pilar Uno y Pilar Dos, de la referida propuesta. Es un acuerdo histórico, alcanzado por 136 países y jurisdicciones, que representan más del 90% del PIB mundial.

Pero esta discusión tiene una necesaria mirada de género, pues los desarbitrajes en los sistemas tributarios que actualmente premian la remuneración del trabajo por las vías de dividendos o distribución de utilidades corporativas, en ventaja sobre la remuneración del trabajo por otras vías tradicionales (dependientes o regímenes de Mipymes o autónomos), benefician particularmente a los varones por sobre las mujeres.

En este sentido, se expresa UN Women (2018), dado que las tasas del impuesto sobre la renta personal son generalmente más altas que las tasas del impuesto sobre la renta corporativa, resultando más ventajoso que los dueños de negocios incorporen sus remuneraciones o retribuyan su participación vía los dividendos de las empresas. De otra forma, como trabajadores dependientes, pagarán tasas más altas del impuesto sobre la renta personal y de las contribuciones especiales de seguridad social. A pesar de estas tendencias, las empresas lideradas por mujeres se ubican predominantemente en el sector no corporativo (Mipymes, autónomas e informales) y las empresas lideradas por varones predominan en el sector corporativo. Esta diferencia estructural de género produce diferentes niveles de contribuciones fiscales, de ingresos después de impuestos, de capital acumulado y riqueza, para quienes poseen estos tipos de negocios corporativos. En general, las ventajas económicas después de impuestos, en los sistemas de impuestos corporativos, son beneficiosas frente a otros regímenes y con marcadas preferencias para los varones.

A nivel mundial, el sector empresarial corporativo sigue siendo un "mundo de varones", un ámbito dónde, en general, aún no se incorpora plenamente la perspectiva de género. Las mujeres tienen algunas conexiones de propiedad o participación con solo el 34% de todas las empresas corporativas en todo el mundo. Solo el 13,7% de todas las empresas del mundo están controladas por mujeres e incluso, las firmas con al menos una alta gerente femenina son raras, 18.6% en todo el mundo.

Adicionalmente, en general, la formalización de microempresas, pequeñas y medianas empresas propiedad de mujeres produce poca o ninguna ventaja fiscal, siempre que sus ganancias comerciales sigan siendo bajas. Si las ganancias de la empresa deben utilizarse de inmediato para pagar los gastos de subsistencia de la titular de la empresa, en lugar del desarrollo comercial, incurrir en el gasto de formalizar y registrar una empresa para alcanzar las tasas impositivas reducidas asociadas a las corporaciones en la mayoría de los países, no ofrece ninguna ventaja económica o simplemente la realidad no permite alcanzar ese estadio de desarrollo empresarial, UN Women (2018).

Esta situación de desarbitrajes o diferencias en los regímenes de aportación a la seguridad social y tributación de rentas personales, también se produce en Uruguay. Las posibilidades de optimizar la carga tributaria sobre la remuneración del dueño/a o socio/a de empresas vía distribución de dividendos o retiros de utilidades (por la tributación del IRPF de capital), frente a la mayor carga tributaria de los y las dependientes, por IRPF del trabajo más las contribuciones especiales de seguridad social, beneficia a los titulares de empresas corporativas, que también tienen predominancia entre los varones, como ocurre a nivel global. En el mismo sentido, es un desafío permanente, la formalización de las Mipymes y las mejoras de la productividad (en los procesos de digitalización, por ejemplo) que se requieren para un mejor y sostenido desarrollo.

III) Sesgos en impuestos indirectos

Dentro de los impuestos indirectos, sobre el consumo de bienes y servicios, en particular en el caso del IVA (impuesto al valor agregado) y de consumos específicos como el IMESI (impuesto específico interno) en Uruguay, no resulta sencillo observar sesgos explícitos por el género del consumidor, dado que el impuesto que se paga es impersonal. El impuesto se configura vía el consumo, en la compra o en la producción de un producto. Si bien sería posible avanzar en una política activa e introducir ese sesgo explícito a partir de una reforma del IVA hacia un diseño de IVA Personalizado⁸, estableciendo un diferencial de alícuota (tasa básica, mínima o exoneración)

⁸ Viñales, G. (2022) El sistema tributario y la carestía. La Diaria 30-5-22

<https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2022/5/el-sistema-tributario-y-la-carestia/>

En términos generales, puede afirmarse que hoy existen soluciones tecnológicas que permiten aplicar mejores políticas focalizadas, casos de personas con hijos menores a cargo, o de beneficios para mujeres con hijos a cargo o en situación de vulnerabilidad, devolviendo un monto de dinero mensual del IVA incluido en una lista de productos que puede ser más amplia que la canasta básica (por ejemplo, útiles escolares), o incluso llegando a personas con patologías médicas (caso de celíacos y el precio de los alimentos sin gluten). Este tipo de solución permitiría devolver, instantáneamente, con instrumentos

sólo cuando lo compre una mujer o un hombre y por categorías de ingresos, en la actualidad, en general, no existe tal discriminación en los regímenes tributarios a nivel global.

En la práctica, sin embargo, estos impuestos no son neutrales en cuanto al género y pueden contener cierto sesgo implícito, hecho poco reconocido hasta ahora, aunque es uno de los temas de más larga data en el ámbito de las finanzas públicas, en el estudio de la imposición óptima sobre los productos, pues se han ignorado las cuestiones referidas al género (Stotsky, 2005).

A este respecto, el mencionado Informe del Parlamento Europeo sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión (2018/2095 (INI)), en el punto 24 que refiere a los Impuestos indirectos, señala que:

se da un sesgo de género cuando la legislación fiscal se cruza con las relaciones de género, sus normas y su comportamiento económico; observa que el IVA ejerce un sesgo de género debido a las pautas de consumo de las mujeres, que difieren de las de los hombres en tanto que adquieren más bienes y servicios con el objetivo de favorecer la salud, la educación y la nutrición; expresa su preocupación por que esto, unido a los ingresos inferiores de las mujeres, lleva a que las mujeres soporten una mayor carga del IVA; pide a los Estados miembros que concedan exenciones del IVA, tipos reducidos y tipo cero para los productos y servicios que tienen un efecto positivo para la sociedad, la salud o el medio ambiente, en sintonía con la revisión en curso de la Directiva de la Unión sobre el IVA.

En esencia, el tema del sesgo implícito de género en los impuestos indirectos estaría provocado por la sobrerrepresentación de las mujeres en las personas o sectores de menores ingresos y en las diferencias o patrones de consumo entre los hombres y las mujeres.

Según el informe “La fiscalidad en España desde una perspectiva de género” (De la Fuente, 2016), los cuatro ejes conceptuales en relación con el impacto de género del IVA son los siguientes:

1. Las mujeres están en una posición económica de desventaja en relación con los hombres, situándose mayoritariamente en niveles de ingresos inferiores y encabezando las familias monoparentales, lo que provoca una mayor incidencia fiscal del IVA sobre las mujeres, dado su carácter de impuesto regresivo.

electrónicos de pago o vía crédito fiscal que se acumule en las asignaciones familiares u otras prestaciones sociales.

2. Las normas sociales y en particular el rol de cuidadoras (de niños y niñas, mayores y personas enfermas) de las mujeres en la sociedad, producen distintos patrones de consumo en función del sexo, que puede llevar a las mujeres a soportar una mayor carga del IVA si los productos vinculados al cuidado no están exonerados o no se les aplica una tasa reducida.
3. Existen sesgos androcéntricos en el diseño del impuesto y su normativa, relacionados con la definición de los bienes y servicios de “primera necesidad”, como los productos relacionados con la menstruación de las mujeres, pero generalmente no incluidos en dicho concepto, y el tipo de gravamen o tasa que se les aplica, lo que repercute en mayor carga tributaria sobre las mujeres.
4. La caracterización por género o generización, de algunos productos y servicios de consumo, puede provocar aumentos en el precio de los productos dirigidos específicamente a las mujeres lo cual repercute en un incremento del IVA soportado, la denominada *tasa rosa*.

En particular y respecto de los productos de “primera necesidad”, el mencionado Informe del Parlamento Europeo,

lamenta que los productos higiénicos femeninos y los productos y servicios para el cuidado de niños, personas mayores o personas con discapacidad no se consideren aún productos básicos en todos los Estados miembros; pide a todos los Estados miembros que eliminen los llamados «impuestos por cuidados y tampones» aprovechando la flexibilidad introducida en la Directiva sobre el IVA y aplicando exenciones o un tipo de IVA del 0 % a dichos bienes básicos esenciales; reconoce que una reducción del precio debido a una exención del IVA en estos productos supondría un beneficio inconmensurable para las mujeres jóvenes; apoya los movimientos emprendidos para fomentar la disponibilidad generalizada de productos sanitarios y anima a los Estados miembros a ofrecer productos complementarios de higiene femenina en determinados espacios (públicos), como escuelas, universidades y refugios para personas sin hogar, y para mujeres procedentes de entornos de bajos ingresos, con el objetivo de erradicar completamente la pobreza menstrual en los aseos públicos de la Unión.

Estos mismos cuatro ejes de sesgos sobre los impuestos indirectos, en particular en el IVA, también pueden identificarse para el caso uruguayo.

IV) Impacto de la evasión y la elusión fiscal en la igualdad de género

En este aspecto, la problemática de género la encontramos en dos niveles, diríamos casi que en los extremos de los desafíos tributarios de nuestra época. De esta forma podemos encontrar:

- i) a nivel de la actividad informal y las Mipymes, dado que las mujeres participan mayormente de las actividades económicas informales y de las Mipymes en general;
- ii) y en el otro extremo, nos encontramos con la planificación fiscal agresiva, la elusión internacional con jurisdicciones de baja o nula tributación y la evasión de impuestos personales y corporativos, que afectan directamente los ingresos tributarios de nuestros países y con ello las políticas de desarrollo, en particular, las que afectan los fondos para el incremento del gasto público social, que permita mejoras en la igualdad de género.

Respecto de la actividad informal y de las políticas que permitan e incentiven la formalización de las Mipymes en los países en desarrollo, desde el punto de vista de los diseños tributarios, también destacado por UN Women (2018), a nivel impositivo y en algunos casos también a nivel de aportes a la seguridad social, comúnmente se han puesto en práctica tres métodos básicos para gravar e incorporar a la formalidad a las empresas informales: impuestos fijos para las microempresas, regímenes simplificados sobre el volumen de negocios para pequeñas empresas e impuestos calculados sobre bases o rentas presuntas, también para pequeñas empresas. Todos están dirigidos al sector informal y/o de micro y pequeñas empresas, con alta participación de mujeres.

No obstante, y si bien los efectos de género de estos tipos de impuestos no están siempre bien documentados por dificultades en el acceso a datos administrativos (informalidad y bajo relevamiento de datos por las Administraciones Tributarias para pequeñas empresas), un defecto obvio con los sistemas de impuestos fijos, de tasas simplificadas sobre los ingresos brutos y los regímenes simplificados sobre rentas presuntas o los impuestos escalados, es que corren el riesgo de sobrecargar a aquellos que operan al margen de la rentabilidad. Por lo tanto, en lugar de proteger la rentabilidad después de impuestos de las empresas marginales, pueden resultar una carga seria para quienes no obtienen ganancias netas o incurren en pérdidas operativas netas de las actividades comerciales. Desafortunadamente, solo la opción de liquidar en el régimen general, con los costos de cumplimiento que eso significa y el acceso al asesoramiento necesario, pueden mejorar u optimizar los resultados fiscales en estas situaciones. Esta es sin duda, uno de los desafíos pendientes en los regímenes simplificados de Uruguay, junto a la necesaria evolución de

los *servicios de información y asistencia* con acceso a tecnología aplicada por parte de las Administraciones Tributarias (particularmente DGI y BPS).

En cualquier caso, es un gran desafío pendiente la formalización, que contribuya a la cohesión social y que permita el acceso a las prestaciones contributivas y no contributivas del sistema de seguridad social. No sólo las prestaciones por jubilaciones y pensiones para la edad pasiva, sino también y de singular importancia para las mujeres, son las prestaciones -actualmente insuficientes o nulas para los regímenes de aportación simplificados- por desempleo parcial, salud, maternidad e incapacidad temporal, entre otras. Al respecto véase, Pymes y Seguridad Social - Regímenes tributarios de Pymes y contribuciones especiales de Seguridad Social en Uruguay (Viñales, 2021).

Respecto de la planificación fiscal agresiva y la elusión tributaria a nivel internacional, en particular, en los países de menor desarrollo relativo, basta mencionar algunas consideraciones de CEPAL para nuestra región, o incluso considerar el impacto para las políticas de género que se expresan a nivel de la Unión Europea.

Para Gómez Sabaini, J.C. y Morán, D. (2020) en el informe de CEPAL sobre Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe, partiendo de una perspectiva que entiende a la tributación como una herramienta central para viabilizar la implementación de políticas públicas en el marco de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, se afirma que la evasión tributaria ha sido y es el principal obstáculo que enfrentan las finanzas públicas en los países de América Latina y el Caribe.

En este mismo sentido, el citado Informe del Parlamento Europeo sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión (2018/2095 (INI)), en los puntos 26 y 29 respectivamente, que refieren al Impacto de la evasión y la elusión fiscales en la igualdad de género, destaca que:

Observa que la evasión y la elusión fiscales son algunos de los principales factores que contribuyen a la desigualdad de género en la Unión y a nivel mundial, dado que limitan los recursos de que disponen los Gobiernos para aumentar la igualdad a escala nacional e internacional.

Pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan reformas fiscales igualitarias entre mujeres y hombres en todos los foros internacionales, incluidas la OCDE y las

Naciones Unidas, y que apoye la creación de un organismo fiscal intergubernamental de las Naciones Unidas que incluya una composición universal, derechos de votación igualitaria y la participación igualitaria de mujeres y hombres; insiste en que este organismo debe tener los medios adecuados para desarrollar conocimientos específicos para una fiscalidad con perspectiva de género.

4. La situación de las mujeres en Uruguay

I) Género y uso del tiempo

Según una encuesta realizada por el INE en el año 2022 (último dato disponible) la mitad del trabajo que se realiza en Uruguay corresponde a trabajo no remunerado (50,1%). Este valor es similar al valor registrado en el año 2013 50,8%.

De la misma encuesta surge que las mujeres realizaron más de la mitad de la carga global de trabajo (54,8%), valor igual al observado en el año 2013. La carga de trabajo semanal de las mujeres fue un 11,1% mayor a la de los varones. Mientras en estos la carga de trabajo semanal promedio era de 50,2 horas, en el caso de las mujeres era de 55,8 horas semanales.

Cuadro 1
Promedio de horas semanales dedicadas al trabajo remunerado, no remunerado
y carga global de trabajo por sexo.
Total País. 2013 y 2021

	Trabajo remunerado		Trabajo no remunerado		Carga global de trabajo	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
2013	48,8	41,5	18,7	36,4	52,2	56,6
2021	43,6	35,9	20,6	34,4	50,8	53,7

Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES en base al Módulo EUT 2013, INE

La relación entre trabajo remunerado y no remunerado presenta diferencias significativas entre varones y mujeres. Mientras que en el caso de los varones el trabajo remunerado representó en 2022 el 64,1% de su carga de trabajo total, en el caso de las mujeres representó el 38,6%. Los valores en 2013 también muestran que en la carga total de trabajo de los hombres predomina el trabajo remunerado, pero en este caso el valor es todavía mayor, 67,7%.

Cuadro 2
Distribución porcentual de la carga total de trabajo remunerado y no remunerado
Por sexo. Total País. 2013 – 2022

	Remunerado	No remunerado
2013		
Varones	67,7	32,3
Mujeres	34,8	65,2
2021		
Varones	64,1	35,9
Mujeres	38,6	61,4

Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES en base al Módulo EUT 2013, INE

De la encuesta también surge que la carga de trabajo no remunerado depende del nivel de ingreso de los hogares, tal como se muestra en el siguiente cuadro. Mientras que la carga de trabajo no remunerado no presenta casi diferencias según sea el nivel de ingreso del hogar en el caso de los varones, en el caso de las mujeres, como era de esperar, presenta una relación inversa. El costo de oportunidad de realizar el trabajo no remunerado seguramente sea creciente al aumentar el ingreso de los hogares.

Cuadro 3
Tiempo promedio semanal dedicado al trabajo no remunerado
según sexo y quintiles de ingreso del hogar

	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
Mujeres	42,5	38,7	34,6	25,9	23,8

Varones	15,4	16,1	15,5	16,3	14,9
----------------	------	------	------	------	------

Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES en base al Módulo EUT 2007, INE

Dentro del trabajo no remunerado el trabajo doméstico en el hogar ocupa un lugar destacado. Mientras que los varones destinan en promedio 13,5 horas semanales, las mujeres le destinan el doble de tiempo, 26,7 horas semanales.

Cuadro 4

Tasas de participación en porcentajes, y promedio de horas semanales dedicadas a las actividades que componen el trabajo no remunerado por sexo.

Total País. Año 2022

Actividades que componen el trabajo no remunerado	Varones		Mujeres		Diferencia Mujeres / Varones	
	Tasa de Participación	Horas Semanales	Tasa de Participación	Horas Semanales	Tasa de Participación	Horas Semanales
Trabajo doméstico en el hogar	75,6%	16,3	87,3%	26,9	11,7%	10,6
Trabajo de cuidados	32,4%	13,8	45,7%	18	13,4%	4,2
Trabajo que se brinda a otros hogares	4,30%	19,2	6,4%	26,5	2,1%	7,3
Trabajo voluntario	3,60%	18,4	3,0%	16	0,5%	2,4
Total Trabajo no remunerado	78,5%	20,6	89,0%	34,4	10,5%	13,9

Fuente: Sistema de Información de Género, INMUJERES-MIDES en base al Módulo EUT 2013, INE

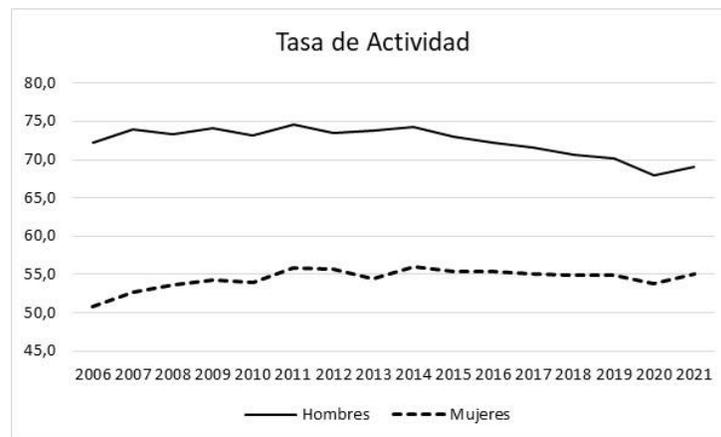
II) Género y mercado de trabajo

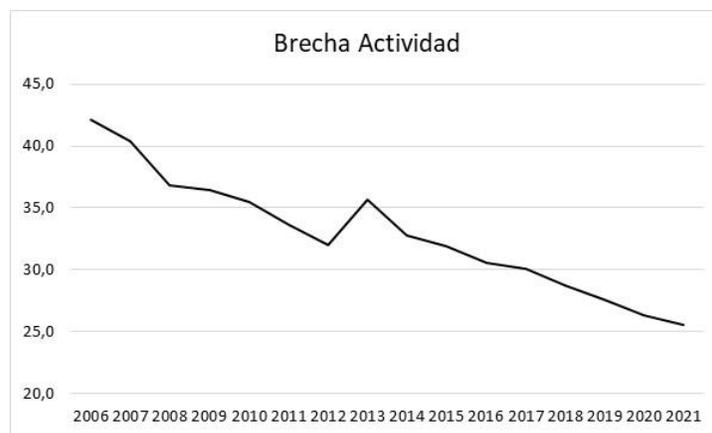
Una de las brechas más significativas que se observa entre varones y mujeres surge de la decisión laboral más básica, la de participar o no participar en el mercado de trabajo. En promedio en América Latina en el caso de los hombres de entre 25 y 54 años, se tiene que el 95% o bien trabaja o bien está buscando empleo. En el caso de las mujeres, este valor es sensiblemente menor, 66% (CAF, 2018). Se observa así en América Latina una brecha significativa de la participación según género en el mercado de trabajo, la dimensión de la brecha equivale a casi treinta puntos porcentuales.

III) La situación en Uruguay

En el caso de nuestro país en las últimas tres décadas se observaron cambios significativos en los principales indicadores del mercado de trabajo. Se destaca en particular entre estos cambios, el crecimiento de la tasa de actividad global de la economía. Entre 1986 y 2021 este crecimiento fue de seis puntos porcentuales pasando de 56% a 62%.

El crecimiento de la tasa de actividad tuvo sus bases fundamentalmente en el aumento de la tasa de actividad de las mujeres. Teniendo en cuenta, que, si bien la brecha existente entre la tasa de actividad entre mujeres y varones se redujo sensiblemente en los últimos años, aún se mantiene una brecha equivalente a veinticinco puntos porcentuales puede decirse entonces que existe todavía margen para incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esto generaría condiciones para incrementar el nivel de actividad de la economía y mejorar las condiciones de sostenibilidad del sistema de seguridad social. No obstante, desde una mirada de largo plazo debería tenerse en cuenta el eventual efecto que puede tener el aumento de la tasa de actividad femenina en la tasa de natalidad. No deja de ser sugerente que en el período de aumento de la tasa de actividad femenina se observa una caída significativa en la cantidad de nacimientos en nuestro país. En el año 1996 teníamos 58.615 nacimientos anuales, en tanto que en el año 2019 la cantidad de nacimientos cayó a 37.468.





De la mano de la disminución de la brecha en la tasa de actividad según género, existió una reducción en la brecha de ingresos. Si se considera el ingreso del trabajo en general, se tiene que mientras en el año 1990 el de los varones era un 81,8% superior al de las mujeres, en el año 2018 el diferencial se reduce significativamente, para a ser de 33,3%. En el caso particular de los ingresos salariales la brecha pasa de 63,9% a 28,2%. Si bien sigue siendo considerablemente mayor, probablemente, el cierre de la brecha de ingresos entre varones y mujeres explique parte del crecimiento de la tasa de actividad de las mujeres y el consiguiente crecimiento de la tasa de actividad de la economía.

Cuadro 5
Diferencial de ingresos según género
Porcentaje en el que es mayor el ingreso de los varones
en relación al ingreso de las mujeres

Ingreso Mensual	1990	2018
Asalariado privado	85,2	40,8
Asalariado público	29,9	9,9
Asalariado Total	63,9	28,2
Trabajo Total	81,8	33,3

Fuente: CEPAL – ONU Mujeres⁹

Las tasas de actividad de las mujeres se encuentran correlacionadas con el nivel educativo. Más concretamente las mayores tasas de actividad se registran para mujeres con mayor nivel

⁹ Brechas de Género en los Ingresos Laborales en el Uruguay, Mayo 2020.

educativo. A su vez se observa que la cantidad de años de estudio de las mujeres ha venido creciendo en los últimos años y además es mayor a la cantidad de los varones. No obstante, las mujeres tienen mayor inserción laboral en sectores de actividad que presentan menores niveles de productividad (Soria, 2022).

Cuadro 6
Años promedio de educación según sexo.
Población de 24 a 65 años.
1994-2019. País Urbano

	1994	1999	2004	2009	2014	2019
Varones	8,1	8,6	9,4	9,5	10,0	10,2
Mujeres	8,3	9,0	9,8	10,1	10,7	10,9

Fuente: Sacado de Soria, A: Desigualdad de género en el mercado laboral uruguayo en el contexto de heterogeneidad estructural, CIEDUR.

Otra dimensión importante de la desigualdad de género se observa en lo que hace a los niveles de trabajo informal, ya que tiene mayor peso en el caso de las mujeres. En este sentido, medidas tributarias tendientes a reducir la informalidad podrían mejorar la situación de las mujeres.

IV) Posibles impactos de incrementar la tasa de actividad femenina

Producción y productividad

Según el FMI (2013) existe amplia evidencia que, al aumentar la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, se observan mejoras significativas en el contexto macroeconómico. La pérdida de PBI per cápita por la baja inserción de las mujeres en el mercado de trabajo se ha estimado que alcanza en algunas regiones al 27%.

Aguirre et al. (2012) estiman que incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo a los mismos niveles que los hombres permitiría incrementar el PBI de EEUU en 5%, el de Japón un 9%, el de los Emiratos Árabes un 12% y el de Egipto un 34%.

Seguridad Social

El incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo puede tener también un impacto positivo en los sistemas de seguridad social, al mejorar la relación de dependencia. Esto es particularmente importante en las economías con estructuras demográficas envejecidas como es el caso de nuestro país.

Por último, en Loko, B., Diouf, M. (2009) se aporta evidencia para un conjunto de países africanos de la existencia de una relación positiva entre la productividad de la economía y la mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral.

Mejora en la situación de la niñez

Existen estudios que muestran que las mujeres gastan más en sus hijos que los varones, por tanto, un incremento en su ingreso puede impactar positivamente en el bienestar de los niños. En el informe “La Fiscalidad en España desde una perspectiva de género” (De la Fuente, 2016), se plantea:

el informe muestra que como resultado de las normas sociales de género se producen patrones de consumo distintos según el sexo. Dichas normas atribuyen a las mujeres la función del cuidado de las personas dependientes, razón por la cual, las mujeres gastan más que los hombres en el mantenimiento del hogar, la vivienda, la salud y los cuidados. Los datos indican que el IVA discrimina por tipología de consumo según sexo, ya que los bienes del cuidado no se consideran bienes básicos exentos de IVA ni se les aplica un IVA super-reducido, lo que perjudica a las mujeres que cargan con un mayor peso impositivo, lo que hemos denominado tasa al cuidado.

Participación femenina en el IRPF opción personal

A continuación, se muestran los resultados obtenidos del procesamiento de la liquidación del IRPF correspondiente a la opción personal en el año 2012, último año para el que se dispone de la información necesaria para realizar el análisis que sigue. Cabe resaltar que fue solicitada a la DGI información de los últimos años, agregada para el total de contribuyentes, en el entendido de que de esta manera no existiría ningún inconveniente en acceder a la información. No obstante, no fue posible acceder a esta información agregada, solicitada a la Dirección General Impositiva oportunamente.

Del procesamiento realizado surge la siguiente información:

- a) El 53,9% de contribuyentes son varones y 46,1% son mujeres.
- b) En el universo de aproximadamente un millón trescientos mil perceptores de ingresos derivados del trabajo, el ingreso promedio de los hombres es un 21,1% superior al de las mujeres.
- c) La distribución por franjas de ingresos presenta diferencias entre varones y mujeres. En de los varones el 1,1% de los contribuyentes caen en las dos últimas franjas (entre 75-115 BPC¹⁰ y más de 115 BPC), las correspondientes a los mayores ingresos. Mientras que en el caso de las mujeres este valor es sensiblemente menor, 0,4%.
- d) Del total de contribuyentes que caen en la franja de mayores ingresos (más de 115 BPC mensuales, lo que equivale actualmente a \$593.860) el 82,1% corresponde a hombres.
- e) Los perceptores de ingresos que no llegan al mínimo no imponible se distribuyen en igual porcentaje entre varones y mujeres.

Cuadro 7
Cantidad de contribuyentes del IRPF según sexo
En porcentajes

Franja	Valor	Hombres	Mujeres	Total
1era	Hasta 7 BPC	49,94%	50,06%	100,00%
2da	Más de 7 a 10 BPC	58,30%	41,70%	100,00%
3era	Más de 10 a 15 BPC	59,04%	40,96%	100,00%
4ta	Más de 15 a 30 BPC	55,93%	44,07%	100,00%
5ta	Más de 30 a 50 BPC	57,95%	42,05%	100,00%
6ta	Más de 50 a 75 BPC	62,53%	37,47%	100,00%
7ma	Más de 75 a 115 BPC	68,46%	31,54%	100,00%
8va	Más de 115 BPC	82,07%	17,93%	100,00%
Total		53,87%	46,13%	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la DGI

5. Imposición basada en género

¹⁰ Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) - <https://www.bps.gub.uy/bps/valores.jsp?contentid=5478>

La teoría de la imposición establece una serie de características o principios que se entiende debería tener una estructura impositiva. Una de estas características es la eficiencia. Existe una regla bien establecida en la teoría económica a seguir para contemplar la eficiencia en una estructura impositiva, llamada regla de la elasticidad inversa. La regla establece que la imposición debe ser mayor cuando su impacto en la conducta de los agentes económicos es menor. Dicho de otra forma, cuando la distorsión que genera el impuesto es menor, mayor debe ser el impuesto.

En el caso particular de la oferta de trabajo la evidencia empírica a nivel internacional y para nuestro país muestra que el impacto generado por variaciones en el salario es mayor en las mujeres que en los hombres, por tanto, aplicando la regla mencionada, a estos últimos se les debería poner una tasa mayor.

A nivel internacional, en Blundell y MaCurdy (1999) se establece que en dieciocho estimaciones de la elasticidad de los salarios a la oferta laboral dio como resultado que la elasticidad mediana fue sensiblemente menor en el caso de los hombres. Mientras que para estos fue 0,08 en el caso de las mujeres casadas fue 0,78. Por su parte Blau y Kahn (2005) en un estudio para EE.UU. estimaron que la elasticidad de la oferta laboral de las mujeres casadas se ubicó entre 0,8 y 0,4 mientras que la de los hombres se encontró entre 0,08 y 0,05. En los dos estudios la elasticidad de las mujeres es diez veces mayor a la de los varones.

Para nuestro país en Espino et. al. (2009) se estima la elasticidad de la oferta de trabajo para varones y mujeres estableciéndose en sus conclusiones: *“Los resultados obtenidos respecto a las diferencias en la magnitud de la elasticidad de la oferta laboral expresada en las horas trabajadas por sexo son similares a los alcanzados para otros países”*. Posteriormente en otro estudio, Espino et. al. (2014) se arriba a resultados similares.

La teoría de la imposición basada en género propone entonces reducir el impuesto a la renta de las mujeres y aumentar, pero en menor medida, la imposición a los varones. Esto generaría una estructura impositiva más eficiente, con mayor equidad de género, manteniendo constante la recaudación. No es habitual que existan opciones de política económica que generen ganancias tanto en eficiencia como en equidad.

Se cuenta con abundante evidencia tanto local como ya fue visto previamente, como internacional de la existencia de discriminación salarial en contra de las mujeres. Al comparar el salario de hombres y mujeres con características similares, el de los primeros es superior, es decir, el mercado en el que se determina el salario no es ciego al sexo.

Existe además la denominada penalización por la maternidad. Para el caso de Uruguay se estimó que luego de diez años de tener el primer hijo, las mujeres experimentan una reducción del 42% de su salario mensual en comparación con mujeres con características similares que no tuvieron hijos (Querejeta, 2020).

Al reducir la imposición a las mujeres se generan condiciones favorables para que aumente su participación en el mercado de trabajo, lo que a su vez podría generar los resultados positivos mencionados en el capítulo anterior.

La modalidad de IRPF núcleo familiar en Uruguay

a) Formato aplicado en Uruguay

En un artículo técnico de la Revista Tributaria del Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios (IUNET), realizado previo a la introducción del IRPF en nuestro país, se presenta un análisis de las distintas opciones para el “tratamiento de las rentas familiares en el impuesto a la renta de las personas físicas” (Romano, 2005). Entre las consideraciones para valorar las diferentes opciones, interesa destacar dos reflexiones finales de dicho artículo: *“la dificultad de la elección es notoria y dependerá de consideraciones y valoraciones de índole político, económico y filosófico”*, para después agregar, *“la motivación de un integrante de la familia a percibir ingresos no debería verse afectada por consideraciones fiscales originadas en los ingresos que perciben los otros integrantes de la familia”*.

Es que resulta evidente que la elección tributaria con esta opción no es neutra, que efectivamente contiene sesgos de género derivados de concepciones políticas y filosóficas dominantes, construidas históricamente. Pero que además y en este punto, la motivación o el estímulo hacia un integrante del núcleo familiar a no generar ingresos propios y autónomos, porque con ello obtienen un premio tributario en la liquidación jurada “familiar”, es central y queda contenida en ese conjunto de valoraciones políticas, económicas y filosóficas. Esto es la esencia del reclamo posterior a la aprobación del IRPF, pues no incluía en su versión original, la posibilidad de liquidación conjunta como núcleo familiar.

La incorporación de la mencionada “opción” para la liquidación conjunta no quedó definida en la ley original del IRPF (Ley 18.083 del 27/12/2006), sino que se incorporó de forma posterior, a partir de la Ley 18.341, de fecha 30/8/2008.

Cómo mencionábamos en el capítulo anterior al analizar los sesgos en los impuestos directos, Uruguay adoptó el sistema de tributación opcional para la liquidación conjunta del núcleo familiar. Este sistema permitió a los contribuyentes integrados en un núcleo familiar optar por la declaración individual o la declaración conjunta cómo núcleo, en función de su conveniencia.

La norma vigente, incorporada al artículo 5 del Título 7 (IRPF), establece que serán sujetos pasivos del impuesto, además de las personas físicas, *los núcleos familiares integrados exclusivamente por personas físicas residentes, en tanto ejerzan la opción de tributar conjuntamente*. Podrán constituir núcleo familiar los cónyuges y los concubinos reconocidos judicialmente. La opción por tributar como núcleo familiar estará restringida a las rentas comprendidas en la Categoría II (rentas del trabajo) del impuesto, y sólo podrá realizarse una vez en cada año civil y en la medida que ninguno de los dos integrantes sea contribuyente del Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas, del Impuesto a las Rentas de los No Residentes, del Impuesto a la Enajenación de Bienes Agropecuarios, o del Impuesto de Asistencia a la Seguridad Social. A estos efectos los cónyuges deberán estar sujetos al régimen de sociedad conyugal.

Adicionalmente, la norma del IRPF establece en el artículo 37 del Título 7 las siguientes escalas de tramos de renta y las alícuotas:

B) *Contribuyentes núcleos familiares cuando las rentas de la Categoría II de cada uno de los integrantes del núcleo considerados individualmente superen en el ejercicio los doce Salarios Mínimos Nacionales:*

RENDA ANUAL COMPUTABLE	TASA
Hasta el Mínimo No Imponible General de 168 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)	Exento
Más de 168 BPC y hasta 180 BPC	15%
Más de 180 BPC y hasta 360 BPC	24%
Más de 360 BPC y hasta 600 BPC	25%
Más de 600 BPC y hasta 900 BPC	27%
Más de 900 BPC y hasta 1.380 BPC	31%
Más de 1.380 BPC	36%

C) *Contribuyentes núcleos familiares cuando las rentas de la Categoría II de uno de los integrantes del núcleo no superen en el ejercicio los doce Salarios Mínimos Nacionales:*

RENDA ANUAL COMPUTABLE	TASA
Hasta el Mínimo No Imponible General de 96 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)	Exento
Más de 96 BPC y hasta 144 BPC	10%
Más de 144 BPC y hasta 180 BPC	15%
Más de 180 BPC y hasta 360 BPC	24%
Más de 360 BPC y hasta 600 BPC	25%
Más de 600 BPC y hasta 900 BPC	27%
Más de 900 BPC y hasta 1.380 BPC	31%
Más de 1.380 BPC	36%

A partir de la normativa vigente expuesta, si hacemos un pequeño ejercicio numérico utilizando la herramienta del simulador, una planilla de cálculo para la liquidación del IRPF correspondiente al año 2021, proporcionado en su página web por la Dirección General Impositiva¹¹, podemos observar que la situación que maximiza el beneficio del sujeto pasivo (o minimiza el impuesto) para la “opción de liquidación conjunta por núcleo familiar”, es aquella donde tenemos una persona integrante del núcleo familiar que obtiene ingresos gravados y alcanzados por el IRPF

¹¹ <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,dgi--herramientas--simuladores--irpf--2021,O,es,0>

(supera los doce salarios mínimos nacionales y supera el mínimo no imponible) y una segunda persona integrante del núcleo familiar que no percibe ingresos gravados.

Para este ejemplo, que alcanza el máximo beneficio y que racionalmente justificaría la adopción de la liquidación conjunta por el núcleo familiar frente a la liquidación individual de cada persona, con una persona con ingresos gravados y otra sin ingresos gravados, más la consideración de dos hijos menores a cargo y sin discapacidades (a efectos de la deducción correspondiente) , se obtendría un ahorro, para la liquidación del IRPF anual del año 2021, de \$16.753 (esta cifra fue de \$14.290 para el IRPF anual del año 2019 y \$15.546 del año 2020), es decir, aproximadamente unos USD 400 por año por cada NF, considerando la opción de liquidación conjunta sobre la liquidación individual de cada cónyuge o persona del núcleo familiar.

b) Cantidad de contribuyentes

Los informes de resultados de las campañas de IRPF – IASS publicados por la Dirección General Impositiva¹² muestran los siguientes resultados en cantidad de contribuyentes, para el IRPF – Categoría II – Opción Núcleo Familiar (NF), dónde la columna a) nos muestra la cantidad de núcleos familiares que obtuvieron ingresos conjuntos computables para el impuesto, mientras que la columna b) nos muestra la cantidad de núcleos familiares que efectivamente resultaron contribuyentes. Importa tener en cuenta que entre las personas o núcleos familiares que resultaron contribuyentes no se cuentan a aquellos que, por diversas circunstancias, fueron sujetos de retenciones del IRPF, pero el impuesto devengado en el ejercicio resultó nulo.

Los resultados de las campañas del IRPF son presentados para las tres últimas campañas con información de DGI (2020-2019 y 2018) y para los años 2015-2012 y 2019, siendo ésta última el primer ejercicio en que se puso en aplicación el régimen opcional de liquidación conjunta por núcleo familiar. Las principales observaciones nos muestran un régimen del que hacen aplicación, en la última campaña publicada, unos 11.243 núcleos familiares de los cuáles 9.562 resultan o configuran la situación de contribuyentes, que tributan IRPF bajo esa modalidad.

Si observamos la evolución, podemos constatar que en el primer ejercicio de aplicación tributaron algo menos de 8.000 núcleos familiares, luego se inicia un proceso de crecimiento en la cantidad de NF (informados y contribuyentes), que se revierte a partir de las modificaciones en las escalas

¹² <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,informes-al-cierre-de-la-campana-de-presentacion-de-declaraciones-juradas-irpf-iass,O,es,0>,

de tramos de renta, las alícuotas y las deducciones del régimen de IRPF (en general y también para la liquidación en la opción NF), que se producen con la “consolidación fiscal” de la Ley 19.438 del 14/10/2016.

En la actualidad liquidan bajo esta opción unos 11.200 NF y alcanzan a tributar cómo contribuyentes, unos 9.560 NF, es decir, en el entorno de 20.000 personas.

Cuadro 8 - IRPF Categoría II – Opción NF - Cantidad de núcleos familiares

	NF informados a)	NF contribuyentes b)	Alcance en % (b/a)	Tasa efectiva promedio de contribuyentes
Cierre de Ejercicio 2020	11.243	9.562	85,0%	8,2%
Cierre de Ejercicio 2019	12.619	10.892	86,3%	8,4%
Cierre de Ejercicio 2018	13.186	11.314	85,8%	8,4%
Cierre de Ejercicio 2015	19.772	15.990	80,9%	6,4%
Cierre de Ejercicio 2012	21.500	18.680	86,9%	5,8%
Cierre de Ejercicio 2009	8.758	7.936	90,6%	6,5%

Fuente: elaboración propia en base a información de la DGI

c) Recaudación

El impuesto devengado en la opción de IRPF núcleo familiar para el ejercicio 2020 ascendió a un total en pesos corrientes de \$1.517.201.730, mientras que el impuesto devengado en la opción individual para el ejercicio 2020, ascendió a un total de \$60.913.381.612, es decir, la opción núcleo familiar representó apenas un 2,4% y la opción individual representó un 97,6% del total del impuesto devengado por IRPF de Categoría II – rentas de trabajo, para el ejercicio 2020¹³.

No obstante, el siguiente cuadro nos permite observar un dato que creemos relevante y del cual hacíamos referencia previamente, que refiere a que en el estado actual del IRPF y en particular de la opción por liquidación conjunta del núcleo familiar, el beneficio se maximiza (o el impuesto se minimiza) para aquellas situaciones donde una persona del NF no posee ingresos gravados, o bien, donde los mismos se encuentran por debajo de los 12 salarios mínimos nacionales. Si

¹³ file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Resultados+de+IRPF+IASS+2020%20(5).pdf

observamos la tercera columna “1 persona no percibe rentas que superen 12 SMN” del cuadro, veremos que para el ejercicio 2020, el porcentaje de estos contribuyentes en el total de los NF alcanzados como contribuyentes para el ejercicio, superan el 99% de los casos. Esto quiere decir que optan, racionalmente, sólo aquellos NF que se benefician del régimen opcional y que esto sólo ocurre cuando una persona integrante del núcleo familiar, mayoritariamente las mujeres, no poseen ingresos gravados o los mismos no superan los 12 salarios mínimos nacionales.

Ese beneficio se optimiza cuando una persona integrante del NF no tiene ingresos gravados. El monto ascendió a un máximo de \$16.753 de IRPF en 2021 (impuesto anual el año 2021) y se mantiene estable ante aumentos en el ingreso de la persona perceptora de rentas gravadas. Son \$16.753 pesos menos que pagaron en el ejercicio 2021 aquellos núcleos familiares que liquidaron en forma conjunta cuando lo integraban dos personas, una que percibió rentas gravadas y otra persona que no obtuvo ingresos gravados por rentas de trabajo, si los comparamos a lo que efectivamente pagarían aquellos que, en igual situación, liquidaran de forma individual (de forma preceptiva si correspondiere u opcional en el régimen actual). En el caso de liquidación individual, sólo debieron liquidar y pagar por aquella persona del núcleo familiar que percibió ingresos gravados, mayoritariamente los varones. De esta forma, vemos la aplicación práctica, por la cual la persona que no percibe ingresos gravados en el ejercicio, mayoritariamente las mujeres, generan un beneficio al núcleo familiar, un ahorro impositivo, cuyo valor de referencia se optimiza en situaciones donde ésta no genera ingresos gravados por el IRPF Categoría II, de trabajo, pero se maximiza en esa cifra, más allá del incremento en las rentas gravadas de la persona que percibe ingresos.

Cuadro 9 - IRPF Categoría II – Opción NF - Cantidad de núcleos familiares y recaudación

	NF contribuyentes	1 persona no percibe rentas que superen 12 SMN	% de NF con 1 persona no supera 12 SMN	Impuesto devengado pesos corrientes
Cierre de Ejercicio 2020	9.562	9.500	99,4%	1.517.201.730
Cierre de Ejercicio 2019	10.892	10.790	99,1%	1.568.235.647
Cierre de Ejercicio 2018	11.314	11.094	98,1%	1.532.437.727
Cierre de Ejercicio 2015	15.990	13.328	83,4%	1.358.266.614
Cierre de Ejercicio 2012	18.680	15.193	81,3%	1.059.095.356

Cierre de Ejercicio 2009	7.936	6.301	79,4%	477.568.361
---------------------------------	-------	-------	-------	-------------

Fuente: Elaboración propia en base a información de la DGI

d) Gasto tributario

El gasto tributario se define a partir de la pérdida de recaudación derivada de un tratamiento impositivo desviado de la estructura normal de un impuesto o por el efecto derivado de un régimen excepcional frente al régimen general para un mismo impuesto. Lo que se procura es favorecer a un sector de población o grupo, ya no a través de un aumento del gasto público directo, sino a través de la disminución de los impuestos que cargan ese sector de actividad o grupo. El efecto de este proceder podría verse como similar al de otorgar una ayuda por medio de una partida de gasto público. Por esta característica, a ese sacrificio fiscal se lo suele denominar Gasto Tributario¹⁴.

En los estudios de gasto tributario, realizados por parte de la DGI y presentados en el informe “Estimación del gasto tributario en Uruguay 2017 – 2020 - Art. 183 Ley 19.438 - Ejercicio 2020” (MEF-DGI, 2021), se establece para el IRPF que, *“los sujetos pasivos son las personas físicas residentes en el territorio nacional. A partir del ejercicio 2009 se incorporaron como sujetos pasivos a los núcleos familiares integrados por personas físicas residentes, cuando ejerzan la opción de tributar conjuntamente. A los efectos de este estudio, se considera a la persona física como la unidad contribuyente, por lo que se incluye la determinación de la pérdida de recaudación resultante de la diferencia en la determinación del impuesto por la elección de liquidación como núcleo familiar en lugar de persona física”*.

Los resultados de las estimaciones, en pesos uruguayos, del gasto tributario por concepto de liquidación como núcleo familiar, expresados en el informe “Estimaciones del gasto tributario en Uruguay 2017-2020” (MEF, DGI, Anexo - Referencia 62, 2021) ascendieron a:

- Año 2017 - \$117.846.026
- Año 2018 - \$119.695.705
- Año 2019 - \$124.665.693

¹⁴ En estos términos se define por parte de la Dirección General Impositiva, de Uruguay.
https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,principal,_Ampliacion,O,es,0,PAG;CONC;1240;1;D;gasto-tributario-28659;5;PAG;

- Año 2020 - \$131.046.910

Las cifras obtenidas y expresadas en el informe mencionado nos confirman algunos datos y estimaciones realizadas previamente, extraídos de los datos de los informes de cierres de las campañas de IRPF – IASS y de nuestras estimaciones sobre la optimización del beneficio y máximo ahorro de impuesto anual obtenido por realizar la opción del núcleo familiar.

Decíamos previamente, que la optimización y máximo beneficio por la opción de liquidación como núcleo familiar se daba en el caso de una persona con ingresos gravados por IRPF y otra persona sin ingresos, y alcanzaba una cifra de \$15.546 por año para el ejercicio 2020. Por otra parte, a partir de los resultados de la campaña del IRPF 2020, teníamos que 9.500 núcleos familiares (de un total de NF contribuyentes de 9.562), presentaban una persona que no percibía rentas que superen los 12 salarios mínimos nacionales. Por tanto, el caso de máximo beneficio (dónde todos quienes liquidan por NF optimicen el beneficio a partir de una persona con ingreso gravado y otra persona sin ingreso gravado), que es igual al máximo de gasto tributario esperado en aplicación del sistema de opción por NF, bajo una estimación simple, ascendería a \$147.687.000, en tanto de las cifras con datos administrativos, estimadas por la DGI, el gasto tributario 2020 ascendió a \$131.046.910, confirmando nuestro análisis.

Así, la cifra de gasto tributario, en las estimaciones con datos administrativos presentados por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General Impositiva, alcanzó un total de \$131 millones de pesos uruguayos, es decir un aproximado de USD 3,2 millones de dólares estadounidenses, por año, para el año 2020.

Estas cifras son consistentes, además, con el estimado de máximo ahorro o beneficio tributario, aproximado a USD 400 por realizar la opción de liquidar por núcleo familiar, que reducen el IRPF que debería pagar la persona del núcleo familiar con ingresos gravados por IRPF de trabajo. Así, el máximo gasto tributario esperado por concepto de tributación conjunta del núcleo familiar, de mantenerse los grandes números de contribuyentes y el marco normativo actual, ascendería a un total aproximado de USD 3,8 millones de dólares estadounidenses.

6. Propuestas

Si creemos en el sistema tributario como un componente importante y activo dentro de la política económica de nuestros países, comprenderemos que el mismo requiere una revisión y actualización periódica, consistente con las políticas, sociales y económicas, propias de las sociedades y las democracias. El sistema tributario en las sociedades modernas es esencialmente democrático, es una estructura legal con respaldo en leyes aprobadas en los parlamentos. Es un cuerpo legal vivo, interpelado de manera permanente por los diversos grupos de interés que interactúan en la sociedad y se fortalece en la normativa legal propia de un debate democrático.

Los sistemas tributarios tienen objetivos de suficiencia para disponer de los recursos necesarios para los bienes y servicios públicos, de eficiencia para el mejor funcionamiento de la economía, y de otros objetivos, pero también y fundamentalmente en las sociedades modernas, de equidad. De equidad horizontal y vertical; equidad horizontal porque dos personas en idéntica situación deberían soportar iguales impuestos y equidad vertical porque dos personas en situaciones distintas deberían soportar cantidades distintas de impuestos y aplicando este criterio puede llevarnos a impuestos proporcionales, progresivos (o regresivos).

Por todo ello, por un estricto concepto de equidad que le debemos exigir a nuestro sistema tributario, por los cambios sociales que se producen respecto de la equidad de género y de la condición necesaria para ello en la autonomía de las mujeres, debemos rediseñar el sistema tributario para que estas reformas sociales puedan reflejarse, también, en el sistema tributario.

Al respecto y de manera de simples propuestas primarias o bien cómo forma de sugerencias a los diversos grupos de interés de nuestra sociedad, para ser consideradas en futuras evaluaciones de rediseños del sistema tributario, realizamos tres propuestas de cambios tributarios para Uruguay, a efectos de eliminar sesgos de género históricos, explícitos o implícitos, que afectan la equidad de género o no promueven la autonomía de las mujeres, en particular hacia el mercado de trabajo.

1) Eliminar la opción de liquidación como núcleo familiar en el IRPF

Como mencionábamos en el capítulo sobre los sesgos de género en impuestos directos, un caso estudiado, criticado y revisado históricamente a nivel internacional, es la liquidación conjunta en el IRPF, que puede adoptar diversas modalidades o regímenes. El régimen que premia o genera un beneficio tributario vía la declaración jurada conjunta, contribuye a perpetuar un modelo

tradicional, desestimulando la autonomía económica de la mujer y su acceso al mercado laboral remunerado, dando lugar en España, al término “desgravación por esposa dependiente”.

Adicionalmente hemos desarrollado en profundidad el formato y los efectos económicos en la recaudación y en el gasto tributario, para Uruguay, de la liquidación bajo la declaración jurada conjunta del núcleo familiar en el IRPF. Del análisis surge evidencia que el beneficio de la opción (voluntaria) en la liquidación conjunta, se optimiza para un núcleo familiar, dónde una persona percibe ingresos gravados por IRPF mientras la otra persona del núcleo familiar no percibe ingresos gravados, el modelo predominante de hombre proveedor de ingresos (remunerados, gravados por IRPF) y la mujer proveedora de cuidados (no remunerados, no gravados por IRPF).

Los efectos en el gasto tributario, producto de no considerar a la persona física como la unidad contribuyente y generando una pérdida de recaudación, resultante de la diferencia en la determinación del impuesto por la elección de liquidación como núcleo familiar en lugar de persona física, alcanzaron una cifra del orden de \$131 millones de pesos uruguayos por el año 2020, aproximadamente USD 3,2 millones de dólares estadounidenses.

Por todo lo expuesto, creemos necesario avanzar al respecto y proponemos eliminar la opción de liquidación conjunta en el IRPF, quitando a los núcleos familiares cómo sujetos pasivos del impuesto (artículo 5 literal B) del Título 7), de manera que la liquidación se realice únicamente de manera personal, individual de cada sujeto pasivo, las personas físicas residentes en el territorio nacional.

Esta solución propuesta, con el marco legal actual, permitiría la disminución del gasto tributario, el asociado a la liquidación conjunta del núcleo familiar en el IRPF, lo que significa una mayor disponibilidad de recursos, en el orden de los USD 3,2 millones anuales y con máximo de USD 3,8 millones anuales, que se podrían destinar a políticas activas en la promoción y acceso de las mujeres al mercado laboral, en propuestas cómo la que realizamos de inmediato o en propuestas específicas sobre empresas Mipymes integradas por mujeres, que permitan mayor autonomía de las mujeres, mayor acceso e igualdad en el mercado laboral y mayor formalización de mujeres trabajadoras en forma de autónomas.

II) Evaluar la pertinencia de aplicar tasas diferentes de IRPF a varones y mujeres

La imposición a los ingresos derivados de trabajo puede afectar importantes decisiones al interior de los hogares. Entre estas se destacan la asignación de las tareas no remuneradas entre los integrantes del hogar, la distribución del consumo y el bienestar entre los miembros de los hogares, la participación en el mercado de trabajo de los adultos del hogar, en particular en el caso de las mujeres casadas, donde la evidencia empírica identifica la mayor elasticidad de la oferta de trabajo en relación al ingreso.

El actual diseño del IRPF genera un esquema progresivo en el que la tasa promedio que paga cada contribuyente aumenta con su nivel de ingreso. En la medida que el ingreso de las mujeres es en promedio menor al ingreso de los varones, puede afirmarse que ya existe un tratamiento en el IRPF que favorece en promedio a las mujeres. No obstante, este diferencial de tasas se basa en una discriminación negativa que se busca eliminar, la determinada por la brecha de ingresos entre varones y mujeres.

La implementación de un esquema de imposición basado en género generando tasas del IRPF diferenciales para varones y mujeres manteniendo constante la recaudación se alinea con varios de los criterios que desde las finanzas públicas se entiende deben considerarse al diseñar una estructura impositiva. Entre estos criterios se destaca por un lado la necesidad de minimizar las distorsiones que genera todo sistema impositivo. Con miras a este objetivo las tasas más altas se deben aplicar en los casos en que el impuesto genera menos distorsiones. En virtud de que la sensibilidad de la oferta de trabajo de los varones es menor a la de las mujeres, a estas últimas se les debería aplicar tasas menores de IRPF.

El otro criterio que suele ser considerado a efectos de definir una estructura impositiva es el de equidad. Uno de los desafíos que suelen presentarse es que la búsqueda de la equidad suele generar mayores distorsiones, es decir se genera un compromiso de objetivos no fácil de resolver. No obstante, esta propuesta permitiría alinear los dos objetivos, el de minimizar distorsiones y ganar en equidad. Además, la propuesta contempla la necesidad de no crear costos adicionales derivados de gestión del impuesto, tanto para contribuyentes como para la administración tributaria.

Como consecuencia de la disminución de la carga del IRPF pagado por las mujeres es esperable que aumente la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Este incremento generaría

efectos macroeconómicos positivos, provocaría el aumento de la producción nacional, también de la productividad promedio de la economía y mejoraría las condiciones de sostenibilidad del sistema de seguridad social.

No obstante, el crecimiento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo también puede generar un impacto negativo, podría potenciar el problema de caída significativa en la tasa de natalidad. Como forma de mitigar este problema se podría incrementar las deducciones ya existentes por hijos a cargo. La deducción incremental se podría acotar a niños menores a una determinada edad y se aplicaría exclusivamente para el caso de las mujeres.

Por último, en caso de que de una futura evaluación de la propuesta se resuelva avanzar en la misma, sería conveniente definir un espacio temporal de aplicación tras el cual se debería evaluar los impactos generados para definir si es necesario corregir el rumbo.

III) Incorporar a la tasa mínima del IVA a los productos de higiene femenina

Como mencionábamos previamente, en el capítulo sobre los sesgos de género en los impuestos indirectos, existen sesgos en el diseño del IVA, relacionados con la definición de los bienes y servicios de primera necesidad, como ciertamente lo son los productos relacionados con la higiene íntima de las mujeres, que generalmente y en particular en nuestro país, no quedan incluidos en dicho concepto y por tanto, el tipo de gravamen o alícuota que se les aplica para el IVA, es la *tasa básica del 22%*, lo que repercute en mayor carga tributaria sobre las mujeres.

La solución que se ha dado históricamente en nuestro país para reconocer los productos de primera necesidad o de la canasta básica en el IVA, ha sido por el mecanismo universal de tasa mínima o exoneraciones. Decimos universal, porque alcanza al tipo de productos sin importar las características del tipo de consumidor, hombre o mujer, de altos o bajos ingresos. Sobre estos conceptos, nuestro régimen de IVA establece una lista de productos sujetos a la *tasa mínima*, cómo ser productos de una canasta básica alimenticia (pan blanco, carne, pescado, arroz, azúcar, yerba, grasas comestibles, entre otros) o bien otros productos de primera necesidad como son, por ejemplo, los medicamentos. Adicionalmente, establece *exoneraciones* para otros productos de esa canasta básica o de primera necesidad, por ejemplo, la leche pasteurizada, vitaminizada o descremada.

Sin embargo, nunca discutimos la posibilidad de incluir en el listado de los bienes sujetos a *tasa mínima* o dentro de las *exoneraciones*, a las toallas de higiene femenina, los tampones, o productos de similares características, o incluso, los productos y servicios para el cuidado de niños y niñas, personas mayores o personas con discapacidad, vinculados a cuidados realizados mayoritariamente por mujeres.

Por todo lo expuesto, creemos necesario avanzar al respecto y proponemos incluir dentro del listado de productos sujetos a la *tasa mínima del 10%* en el IVA (artículo 18 del Título 10), a los bienes o productos de higiene femenina como son: toallitas, protectores diarios, tampones y copa menstrual.

Esta solución propuesta, con el marco legal actual para los productos de higiene femenina, no invalida la posición en favor de un diseño de IVA Personalizado, que reconozca de mejor forma las capacidades contributivas y disminuya la regresividad del diseño actual del IVA. Un nuevo impuesto indirecto con características de imposición directa, que permita aplicar mejores políticas focalizadas, para casos de personas con hijos menores a cargo, o de beneficios para mujeres con hijos a cargo o en situación de vulnerabilidad, devolviendo el monto de dinero del IVA incluido en una lista de productos que puede ser más amplia que la canasta básica (por ejemplo, útiles escolares o pañales).

Bibliografía

- Aguirre, D., Hoteit, L., Rupp, C., & Karim Sabbagh, (2012). "Empowering the Third Billion. Women and the World of Work in 2012". PWC. Booz & Company.
- Almeida, M. (2021). "La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina", serie Macroeconomía del Desarrollo, N°217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blau, F. D., & Kahn, L. (2005). "Changes in labor supply behavior of married women: 1980–2000", Working Paper 11230. NBER.
- Blundell, R., & MaCurdy, T. (1999). "Labor supply: A review of alternative approaches", in O. Ashenfelter and D. Card (Eds.), Handbook of labor economics (vol. 3A, pp. 1559-1695). Amsterdam, Elsevier.
- CAF (2018). "Brecha de Género en América Latina. Un estado de situación". Marchioni, M., Gaparini, L., & Edo, M. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- CEPAL (2013). Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- CEPAL (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- De la Fuente, M., Martínez M., Cutillas, S., & Fresnillo, I. (2016). "La fiscalidad en España desde una perspectiva de género". Institut per l'estudi i la transformació de la vida quotidiana (iQ).
- De Villota, P. (2008), "La penalización fiscal a la inserción laboral de las mujeres casadas en la Unión Europea", ponencia presentada en el congreso internacional Presupuestación Pública Responsable con la Igualdad de Género, Bilbao, 9 y 10 de junio.
- De Villota, P. y Ferrari, I., (2006). "Aproximación al análisis del IRPF desde la perspectiva de género". Universidad Complutense de Madrid.
- Espino, A. (2019). "Política fiscal y género: el caso de Uruguay". Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Bogotá, Colombia.
- Espino, A., Isabella, F., Leites, M., Machado, A. (2014). "Diferencias de género en la elasticidad intertemporal y no compensada de la oferta laboral. Pruebas para el caso uruguayo". El Trimestre Económico, vol. LXXXI (2), núm. 322, abril-junio, 2014, pp. 479-515. Fondo de Cultura Económica.
- Espino, A., Leites, M., & Machado, A. (2009). "El aumento en la oferta laboral de las mujeres casadas en Uruguay". Desarrollo y Sociedad, Universidad de los Andes, Num. 64, pp. 13-53.
- FMI (2013). Katrin Elborgh-Woytek, Monique Newiak, Kalpana Kochhar, Fabrizio, S., Kpodar, K., Wingender, P., Clements, B., & Schwartz, G. (2013). "Women, Work, and the Economy: Macroeconomic Gains from Gender Equity". FMI Staff Discussion Note.

- Gómez Sabaini, J.C., & Morán, D. (2020) “Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 215 (LC/TS.2020/125), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Kathleen, L. UN-Women (2018). “Gender, Taxation and Equality in Developing Countries”. Issues and Policy Recommendations. UN-WOMEN. Ney York, USA.
- Loko, B., & Diouf, M., (2009). “Revisiting the Determinants of Productivity Growth: ¿What’s New?”. IMF Working Paper 09/225 (Washington).
- MEF-DGI (2021). “Estimación del Gasto tributario en Uruguay 2017-2020”. Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 2020. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General Impositiva. Montevideo, Uruguay.
- Parlamento Europeo (2018). “Informe sobre igualdad de género y políticas fiscales en la Unión” (2018/2095(INI)). Unión Europea.
- Pazos Morán, M. (dir.) & Rodríguez, M. (coord.) et al. (2010). “Fiscalidad y equidad de género”. Documento de Trabajo N°43. Fundación Carolina. Madrid, España.
- Querejeta, M. (2020). “Impacto de la Maternidad Sobre el Ingreso Laboral en el Uruguay”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - ONU Mujeres.
- Rodríguez, C., & Itriago, D. (2019). “¿Tienen los impuestos alguna influencia en las desigualdades entre hombres y mujeres?”. OXFAM.
- Romano, A. (2005). “El tratamiento de las rentas familiares en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas”. Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios (IUET) Revista Tributaria N°188, pág.667. Montevideo, Uruguay.
- Soria, A., (2022). “Desigualdad de género en el mercado laboral uruguayo en el contexto de heterogeneidad estructural”. CIEDUR. Montevideo, Uruguay.
- Stotsky, J. (2005). “Sesgos de género en los sistemas tributarios”. Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, España.
- Viñales, G. (2021). “Pymes y Seguridad Social. Regímenes tributarios de Pymes y contribuciones especiales de Seguridad Social en Uruguay”. PNUD Uruguay. Montevideo, Uruguay.



**Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo en Uruguay**

Paraguay 1470, piso 5
CP 11100
Tel: (598) 2909 38 06
Montevideo, Uruguay
www.uy.undp.org

 PNUDUruguay

 PNUD Uruguay

 PNUD_Uruguay

 PNUD Uruguay