

# **JUSTICIA FISCAL Y DERECHOS DE LAS MUJERES**

**UNA MIRADA A LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS  
DE GUATEMALA, HONDURAS Y REPÚBLICA DOMINICANA**



**OXFAM**

# UNA FISCALIDAD MÁS JUSTA PARA LAS MUJERES

UNA MIRADA A LOS  
SISTEMAS TRIBUTARIOS DE GUATEMALA,  
HONDURAS Y REPÚBLICA DOMINICANA

Agosto 2016

Resumen elaborado por Oxfam en base a la investigación  
Una fiscalidad más justa para las mujeres de Corina Rodríguez Enríquez



**OXFAM**



# LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE HONDURAS, GUATEMALA Y REPÚBLICA DOMINICANA DESPROTEGEN Y PERJUDICAN A LAS MUJERES DE MENORES INGRESOS

## SON URGENTES LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN ESTOS TRES PAÍSES.

El informe “Una fiscalidad más justa para las mujeres” de Corina Rodríguez Enríquez, focalizado en el análisis de la fiscalidad de los tres países, concluye que dichos sistemas no solo perpetúan la desigualdad económica, sino que además profundizan la desigualdad entre hombres y mujeres, **perjudicando por encima de cualquier otro colectivo a las mujeres con menores ingresos.**

El impacto del sistema tributario sobre la desigualdad de género puede ser más evidente y visible, con discriminaciones explícitas que, por fortuna, son cada vez más limitadas en los tres países. Sin embargo, el mayor perjuicio a los derechos y la situación de las mujeres se produce por sesgos implícitos; medidas no dirigidas específicamente

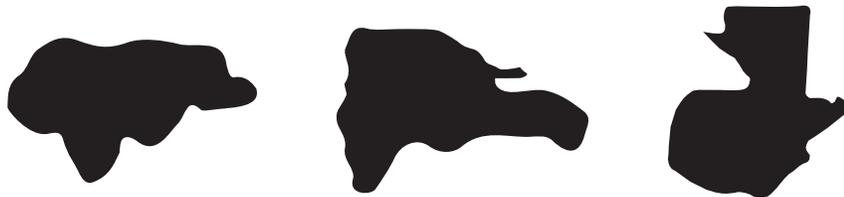
a las mujeres pero que las perjudican por la posición que ocupan en la sociedad.

En este sentido, resulta fundamental el hecho de que las mujeres son mayoría entre la población más pobre, entre la población que trabaja por cuenta propia, entre quienes cuentan con salarios bajos, o entre quienes no cuentan con activos propios.

Por lo tanto todas las **medidas fiscales que favorecen a trabajadores y trabajadoras asalariadas frente a independientes** (que pagan más impuestos por el mismo trabajo realizado) castigan más a las mujeres. Aquellas **medidas que privilegian**, mediante tipos impositivos bajos o directamente inexistentes, **las rentas del capital** frente a las del trabajo perjudican también a las mujeres.

“ **EL MAYOR PERJUICIO A LOS DERECHOS Y LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES SE PRODUCE POR SESGOS IMPLÍCITOS; MEDIDAS NO DIRIGIDAS ESPECÍFICAMENTE A LAS MUJERES PERO QUE LAS PERJUDICAN POR LA POSICIÓN QUE OCUPAN EN LA SOCIEDAD** ”





“**EXISTEN POLÍTICAS EN LOS TRES PAÍSES QUE OFRECEN GENEROSAS EXENCIONES Y EXONERACIONES AMPLIAS A LA TRIBUTACIÓN A CAMBIO DE LA INVERSIÓN EN ZONAS FRANCAS PARA LA EXPORTACIÓN.**”

La existencia de **sistemas simplificados para pequeños contribuyentes** (entre quienes, en la mayoría de los casos nacionales estudiados, las mujeres están sobre-representadas) pueden implicar una carga tributaria mayor en términos relativos, que la que soportan sectores con mayor capacidad contributiva. Esto puede suceder incluso cuando los montos del gravámen de cuota fija sean reducidos, en la medida que los ingresos de estos sectores productivos son realmente en niveles de subsistencia.

En los tres países los ingresos fiscales dependen principalmente de los impuestos al consumo, como el IVA, que castigan más a la población más pobre ya que ésta no tiene capacidad de ahorro y debe destinar todo su ingreso a consumir. Hay más mujeres pobres que hombres pobres y por esta

razón este tipo de sistema tributario pone en mayor desventaja a las mujeres.

Los impuestos al consumo pueden beneficiar a las mujeres cuando dejan exentos o con tarifas reducidas a los bienes y servicios que consumen más las mujeres (por ejemplo alimentos o servicios de salud) y por esta razón es importante mantener estas exenciones y extenderlas también a los bienes y servicios vinculados a los gastos de cuidado. Esto, para que las mujeres tengan facilidades para contratar servicios de cuidado privados con tarifas bajas de impuestos o que estén exentos. Si las mujeres tuvieran estas facilidades, o si bien, el estado, a través de servicios públicos de calidad, garantizara atención y cuidado a quienes lo necesiten, se liberaría el tiempo de las mujeres para que puedan desarrollar sus capacidades y atender sus propias necesidades.

Por último, existen políticas en los tres países que ofrecen **generosas exenciones y exoneraciones amplias a la tributación a cambio de la inversión en zonas francas para la exportación**. Esas políticas suponen una grave pérdida de recursos tributarios que, de ser destinados a aquellas políticas sociales que más favorecen a las mujeres, permitirían multiplicar la inversión en dichos sectores. Sin embargo, esas **exoneraciones generan empleo femenino de baja calidad, con baja retribución y sin protección social**. Resultando en la perpetuación del papel de las mujeres en los trabajos más inseguros y menos protegidos incluso dentro de aquellas personas que cuentan con un salario estable fruto del trabajo por cuenta ajena.

El **conjunto de las políticas** que se analizan en el informe nos ofrecen una lectura clara: **es fundamental actualizar los sistemas tributarios en Honduras, Guatemala y la República Dominicana**. También podemos observar que entre las razones principales que explican el funcionamiento actual de la tributación se encuentra el hecho de que las mismas favorezcan a sectores económicos y políticos poderosos con mayor capacidad de influencia ante quienes establecen las leyes y normas tributarias.

Cambiar la situación para que se establezcan políticas tributarias que reduzcan la desigualdad de género requiere integrar un análisis de captura de políticas para abordar un profundo cambio social en sociedades sumamente desiguales.

## EN GUATEMALA

UNA PERSONA QUE NO EMITE FACTURA Y ES CONTRATADA PARA REALIZAR UN TRABAJO DE UN DÍA AÚN NO ESTANDO REGISTRADA, **ESTARÍA SOMETIDA A IMPOSICIÓN TRIBUTARIA SUPERIOR AL**



Veamos algunas de las situaciones particulares de cada uno de los países analizados:

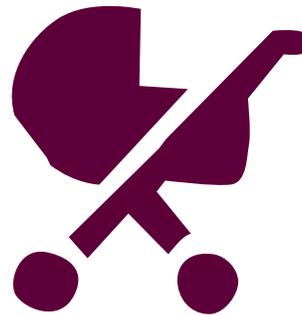
### GUATEMALA

Una persona asalariada con un nivel de ingreso similar al mínimo legal, por acción de las deducciones permitidas, no tributa impuesto a los ingresos, mientras que una persona trabajadora independiente, con el mismo nivel de ingreso, debe tributar un monto equivalente al 5% de su renta. De igual modo, en el caso de tres personas hipotéticas de ingresos más elevados (equivalentes a 19,800 USD anuales), si

la renta proviene de un trabajo asalariado debe tributarse un equivalente a 3,4%, si proviene del trabajo independiente un 8%, y si proviene de la renta de una propiedad, no se tributa nada. La mayor participación de las mujeres en el trabajo independiente y la menor en la propiedad de activos explican la desigualdad resultante detrás de las medidas anteriores. Finalmente, una persona que no emite factura y es contratada para realizar un trabajo de un día aún no estando registrada, estaría sometida a una imposición tributaria superior al 15% de su ingreso. Una tasa superior a la de todos los ejemplos anteriores. Nuevamente, es más probable que esto ocurra a las mujeres, generalmente sobre-representadas en este tipo de ocupaciones eventuales (como por ejemplo, las trabajadoras del hogar).

En Guatemala en el año 2014 las empresas exportadoras de la zona franca dejaron de pagar cerca de unos 20.000 millones de Quetzales (2.640 millones USD a julio de 2016) en impuestos gracias a exenciones fiscales. Esta cifra representa 4.4% del PBI del país para ese entonces (2014), o el doble del presupuesto de educación o tres veces el de salud pública de ese país. Si las empresas exoneradas pagaran por lo menos el 1% de los impuestos de los que están exentas, se podría multiplicar por 10 el presupuesto de la Secretaría Presidencial de la Mujer destinada a proveer atención especial a las mujeres.

## EN HONDURAS



EL PRESUPUESTO TOTAL DESTINADO A SERVICIOS DE LOS CENTROS DE CUIDADO INFANTIL, EQUIVALE A

**0.11%**

DEL MONTO DE LAS EXONERACIONES

---

### HONDURAS

En el caso de Honduras, suponiendo un ingreso neto gravable de 8.000 USD anuales, quienes lo perciben de rentas de capital, tributan menos (10%) que quienes lo reciben como remuneración al trabajo, que deben tributar el 15% (para ese monto de ingresos, y más del 20% si el ingreso fuese superior). Más aún, si las rentas provienen de alguno de los rubros exentos, por ejemplo rentas de inversión en un fondo de pensiones hondureño, la discriminación es aún más profunda: no pagan nada en absoluto.

Existen también exoneraciones para los bienes alimenticios y de la canasta básica, que se presume tienen una incidencia positiva para los presupuestos de los hogares de menores ingresos. Sin embargo, no hay exoneraciones para el consumo de bienes y servicios vinculados con el cuidado.

En Honduras, una estimación para el año 2012 ubica el monto de las exoneraciones en L 23.153,2 millones (un poco más de 926 millones USD de julio de 2016; 6,5% del PBI para ese entonces (2012)). Este gasto tributario es prácticamente equivalente al presupuesto de la Secretaría de Educación y duplica al presupuesto de la Secretaría de Salud. Asimismo, el presupuesto total destinado a servicios de los centros de cuidado infantil, equivale a 0,11% del monto de las exoneraciones, algo similar a lo que ocurre con el presupuesto total destinado al Instituto Nacional de la Mujer. **Un mínimo esfuerzo de reducción de las exoneraciones podría implicar un crecimiento exponencial del presupuesto para esta última jurisdicción y para que la misma promueve acciones en favor de los derechos de las mujeres.**

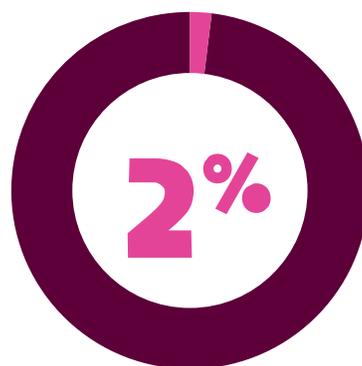
## REPÚBLICA DOMINICANA

República Dominicana es el país de la región con mayor cantidad de normativas tributarias que otorgan exenciones, exoneraciones y tratamientos especiales **para el fomento de las inversiones.**

En 2013 las exenciones de impuestos alcanzaron un equivalente al 1% del PBI, lo

## EN REPÚBLICA DOMINICANA

EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE LA MUJER REPRESENTA CASI EL



**DE LOS IMPUESTOS QUE SE DEJAN DE PERCIBIR POR LAS EXONERACIONES A GRANDES EMPRESAS.**

que para el año 2015 equivaldría a aproximadamente RD\$30.000 millones (unos 650 millones USD de julio de 2016). Las exoneraciones equivalen a un cuarto del presupuesto del Ministerio de Educación y a la mitad del presupuesto del Ministerio de Salud. Por su parte, el presupuesto del Ministerio de la Mujer representa casi el 2% de los impuestos que se dejan de percibir por las exoneraciones a grandes empresas. Y el gasto en atención a la primera infancia, crucial para aliviar las presiones sobre el trabajo de cuidado no remunerado, apenas representa el 0,1% de este gasto. Eso quiere decir que incluso con revisiones

muy modestas de este gasto tributario, el presupuesto destinado a estas jurisdicciones y programas podría ampliarse sustantivamente.

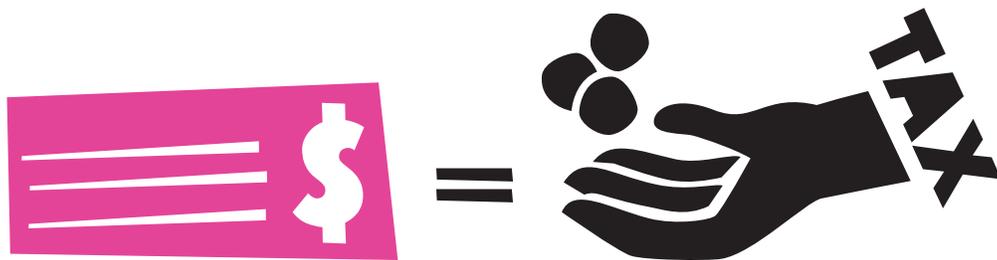
En este sentido, República Dominicana aprobó en el año 2011 una ley que permite aumentar las recaudaciones de ingresos y destinar mayores recursos en educación. Mediante esta normativa se centralizan los impuestos cobrados a los juegos de azar y las apuestas, se instituye un impuesto de 2.5% sobre las ventas brutas de las empresas de zona franca en el mercado local, que también deberán pagar los impuestos a las importaciones y, además, se establecen por dos periodos fiscales un impuesto de 1.0% sobre los activos financieros productivos netos de las instituciones financieras y un incremento de la tasa de ISR a las personas jurídicas de 25.0% a 29.0% por ciento. **El conjunto de estas medidas, de muy limitado alcance, dan una idea de lo que podría llegar a conseguirse con reformas de verdadero alcance.** En solo medio año recaudaron RD\$4.120,5 millones (unos 82.4 millones USD de julio de 2016). Con lo recaudado desde la entrada en vigencia de la medida (agosto de 2011) hasta 2015, podría haberse incrementado en 240 veces el presupuesto para la atención de la primera infancia.

## DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

- Impulsar **reformas tributarias integrales**, que con una estrategia adecuada y secuencial, permitan simultáneamente

mejorar el nivel de los recursos tributarios (generando más ingresos para las políticas públicas sociales) y mejorar su perfil distributivo, dotando a los sistemas de mayor progresividad. **Qué quienes ganan más, paguen más impuestos y los sistemas tributarios dejen de depender del IVA y otros impuestos al consumo.**

- Mejorar la **generación de información** actualizada y desagregada sobre la situación tributaria, incluyendo los recursos perdidos por los distintos mecanismos de exoneraciones, y procesos de asignación de recursos al interior de los hogares.
- En materia de **tributación sobre los ingresos**, sería conveniente evaluar la posibilidad de transitar hacia esquemas globales, que graven la totalidad de los ingresos de las personas y que eviten tratamientos discriminadores según fuentes de ingreso, particularmente aquellos que penalizan en términos relativos de mayor manera a quienes tienen ingresos más bajos e inestables.
- **Homogeneizar el tratamiento tributario de los ingresos laborales**, independientemente de la fuente de la que provengan de manera de lograr niveles de presión tributaria equivalente para individuos con la misma capacidad contributiva.
- **Incrementar la tributación sobre las rentas de capital.** Debe tenderse a una



“ **SERÍA CONVENIENTE EVALUAR LA POSIBILIDAD DE TRANSITAR HACIA ESQUEMAS GLOBALES, QUE GRAVEN LA TOTALIDAD DE LOS INGRESOS DE LAS PERSONAS Y QUE EVITEN TRATAMIENTOS DISCRIMINADORES SEGÚN FUENTES DE INGRESO** ”

equiparación entre la tributación de las rentas del trabajo y del capital para que contribuyan más aquellas personas que realizan una actividad económica mayor.

- Revisar en profundidad las deducciones que resultan en un beneficio fiscal injustificable para quienes tienen ingresos superiores y del cual no pueden gozar quienes quedan por debajo del umbral de tributación.
- Revisar los sistemas de exenciones en la tributación indirecta, en particular en la tributación general sobre los consumos para evitar que los mismos sigan beneficiando a los sectores de mayor nivel de ingreso y de consumo. En este sentido, puede analizarse la posibilidad de establecer un esquema de “IVA personalizado” para aplicar las exenciones para ciertos bienes y servicios sólo cuando la persona presente niveles de ingreso que lo ameriten.
- Revisar los sistemas de imposición sobre los/as trabajadores/as independientes, por cuenta propia y pequeños contribuyentes. Los mecanismos del tipo “régimen simplificado” o “cuota fija” pueden implicar, aún un peso comparativamente elevado para ingresos de niveles de subsistencia. En este sentido, este no parece ser un buen camino para “formalizar la economía informal”.
- Revisar y en su caso eliminar los extensos mecanismos de exoneraciones tributarias. Dichos beneficios sólo se justifican si existe una probada ganancia en términos de generación de empleo de calidad o generación de encadenamientos productivos al interior de las economías locales. Los recursos

adicionales obtenidos de las exoneraciones revisadas deben utilizarse para el financiamiento de políticas que promuevan los derechos de las mujeres y reduzcan las brechas de desigualdad.

- **Revisar los mecanismos que facilitan la elusión y la evasión tributaria, y el flujo ilícito de capitales.** Para ello es necesario mejorar la administración tributaria (con el impulso en la transparencia en la gestión de la información), modernizarla y adaptarla a las necesidades actuales, y promover la cooperación tributaria internacional para construir un sistema global que impida la transferencia permanente de recursos desde los países del Sur global (a través de las empresas multinacionales y las élites económicas) a los países más ricos.

Nada de lo anterior puede conseguirse sin desafiar las estructuras actuales de poder. En definitiva, el propio sistema tributario es una expresión de esta disputa de poder en el marco de sociedades desiguales y patriarcales. Transformarlo requiere información, creatividad, organización, perseverancia y audacia.

Las mujeres organizadas han dado muestras contundentes de cómo esto puede lograrse en distintos aspectos de la vida social. Avanzar en el campo de la fiscalidad y la tributación es un desafío que se agrega a la lucha histórica y que con convicción, permitirá desarmar las raíces más profundas de la reproducción de la desigualdad.

## © Oxfam Internacional Agosto 2016

Este documento ha sido escrito por Jaime Atienza. Oxfam agradece la colaboración de Damaris Ruíz, Deborah Itriago, Raquel Checa y Corina Rodríguez en su elaboración. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con [druiz@oxfamintermon.org](mailto:druiz@oxfamintermon.org)

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [policyandpractice@oxfam.org.uk](mailto:policyandpractice@oxfam.org.uk).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

# OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 20 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a [www.oxfam.org](http://www.oxfam.org).

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de))

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org))

Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au))

Oxfam-en-Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be))

Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca))

Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org))

Oxfam GB ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk))

Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk))

IBIS (Dinamarca) (<http://ibis-global.org/>)

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Oxfam Intermón (Spain) ([www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org))

Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org))

Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam México ([www.oxfammexico.org](http://www.oxfammexico.org))

Oxfam New Zealand ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz))

Oxfam Novib (Países Bajos) ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl))

Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Miembros observadores:

Oxfam Brasil ([www.oxfam.org.br](http://www.oxfam.org.br))

Oxfam Sudáfrica

