



Ciepp

Centro Interdisciplinario para
el Estudio de Políticas Públicas



EQUIPO LATINOAMERICANO
DE JUSTICIA Y GÉNERO

Impuestos y Género en Argentina

Los impuestos como herramienta para la equidad de género

La investigación realizada en el marco del proyecto “Tributación y Género: mejorando la generación de recursos públicos y la protección social en países en desarrollo” se propuso **analizar el impacto de los sistemas tributarios en materia de equidad de género en países con distintos niveles de desarrollo económico: Argentina, Ghana, Gran Bretaña, India, Marruecos, México, Sudáfrica y Uganda**¹.

La política presupuestaria del Estado afecta a los miembros de la comunidad de diversas formas:

- Impacta directamente a través de la distribución de recursos en el gasto público, que determina las políticas sociales y de igualdad de oportunidades, entre otras.
- También impacta en forma directa a través de los medios por los que el Estado recauda dinero, ya sea a través de la percepción de impuestos u otros cargos (tales como las tasas por el uso de bienes y servicios públicos).
- Indirectamente, las políticas presupuestarias tienen efectos sobre la macroeconomía a través de la creación de empleo, el crecimiento económico y la inflación.

La política tributaria tiene por objeto recaudar los recursos económicos suficientes para hacer frente a las necesidades del sector público. Desde una perspectiva de género y aplicando los principios de no discriminación e igualdad sustantiva consagrados en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),

las normas tributarias deben, en primer lugar, considerar a las mujeres como ciudadanas autónomas e independientes y no como sujetos tributarios subordinados al varón; en segundo lugar, deben tender a promover la igualdad sustantiva entre mujeres y varones así como relaciones familiares igualitarias, en términos de incidencia impositiva e incentivos para determinadas conductas.

En este proyecto, los principios de la CEDAW fueron aplicados al análisis de las normas sobre impuesto a las ganancias, vigentes en Argentina. El interrogante fundamental que pretende responder esta investigación es **qué elementos de la tributación a los ingresos de las personas físicas refuerzan los roles tradicionales de género en la sociedad y la inequidad de género y qué medidas podrían tomarse con el objeto de fortalecer la potencialidad de la tributación sobre los ingresos personales como medio para actuar positivamente sobre la equidad de género.**

La imposición directa sobre las ganancias de las personas físicas puede operar como una herramienta para paliar la falta de servicios públicos de cuidado de infantes, adultos mayores, personas con necesidades especiales de cuidado. Al disminuir la presión tributaria mediante beneficios, deducciones o tasas diferenciales, puede favorecerse la contratación privada de los servicios de cuidado. En ese caso, la reducción de la carga fiscal puede ser un camino alternativo en tanto se fortalece el reconocimiento paulatino y progresivo del derecho al cuidado a lo largo del ciclo vital.

El análisis del sistema tributario desde una perspectiva de género implica revisar no sólo que el total recaudado sea suficiente para asegurar el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para varones y mujeres en condiciones de igualdad, sino también que estos recursos sean recaudados de una manera consistente con el objetivo de alcanzar la igualdad sustantiva.

¹ Este Proyecto fue coordinado por Caren Grown (American University) e Imraan Valodia (School of Development Studies, University of Kwazulu-Natal) con el apoyo de IDRC, la Fundación Ford y el PNUD. La coordinación del informe de Argentina estuvo a cargo de Corina Rodríguez Enríquez (CIEPP) y el equipo de investigación fue integrado por Natalia Gherardi y Gabriela Colombo (ELA – Equipo Latinoamericano de Justicia y Género).

El impuesto a las ganancias sobre personas físicas en Argentina

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) recauda el impuesto a las ganancias mediante tres modalidades: (i) el régimen de retención de trabajadores asalariados; (ii) la preparación y presentación de una declaración jurada anual y pago de anticipos por parte de los contribuyentes autónomos; y (iii) el régimen simplificado para pequeños y medianos contribuyentes (monotributo). Estos grupos de con-

tribuyentes se encuentran en diferente situación frente al impuesto en términos de deducciones disponibles, mínimo no imponible aplicable y beneficios de la seguridad social asociados con su status impositivo.

El distinto tratamiento impositivo que reciben los trabajadores asalariados, los contribuyentes autónomos y los pequeños y medianos contribuyentes (monotributistas) tiene un claro impacto de género en tanto no es la misma proporción de mujeres y varones los que se encuentran bajo cada régimen.

Contribuyentes potenciales del Impuesto a las Ganancias – por clase y sexo – 2007				
	Varones	Mujeres	N/I	Total
Autónomos	692.571	261.858	747	955.176
Monotributistas	1.429.189	909.240	329	2.338.758
Asalariados	4.719.325	2.122.404	0	6.841.729
Total	6.841.085	3.293.502	1.076	10.135.663
% por clase de contribuyente				
	Varones	Mujeres	N/I	Total
Autónomos	10,1	8,0	69,4	9,4
Monotributistas	20,9	27,6	30,6	23,1
Asalariados	69,0	64,4	0,0	67,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
% por sexo del contribuyente				
	Varones	Mujeres	N/I	Total
Autónomos	72,5	27,4	0,1	100,0
Monotributistas	61,1	38,9	0,0	100,0
Asalariados	69,0	31,0	0,0	100,0
Total	67,5	32,5	0,0	100,0

En forma consistente con los datos que muestran una brecha de ingresos entre los sexos, las mujeres se encuentran subrepresentadas en el grupo de trabajadores asalariados que tributan impuesto a las ganancias, circunscripto a trabajadores de mayores ingresos (del total de asalariados, el 77% de quienes tributan efectivamente impuesto a las ganancias son varones frente al 22% que son mujeres) y entre los contribuyentes autónomos (72,5% son varones y el 27,9% son mujeres). Por el contrario, hay proporcionalmente mayor cantidad de mujeres en el grupo de pequeños y medianos contribuyentes, donde las mujeres alcanzan el 38,9% del total de monotributistas y los varones el 61%.

Un análisis de género sobre el impuesto a las ganancias debe considerar varios aspectos. En primer lugar, la forma de imposición, que puede ser individual o conjunta, considerando a los matrimonios y la familia como unidad a los efectos tributarios. El principio de tributación individual vigente en Argentina constituye un valor positivo del sistema desde el punto de vista de la equidad de género, ya que a priori no desincentiva la generación de ingresos mediante el trabajo remunerado de la mujer (generalmente, el segundo ingreso) al tener que tributar a la tasa marginal del cónyuge con mayores ingresos. Sin embargo, la Ley de Impuesto a las Ganancias es-

tablece una serie de excepciones en las que se atribuye al marido el producto de ciertas rentas de origen común, en el caso de los matrimonios. De este modo, **se produce un supuesto de discriminación formal en perjuicio de las mujeres al invisibilizarlas como sujetos de impuesto respecto de ciertas ganancias obtenidas durante el matrimonio.**

Por otra parte, las deducciones impositivas que generalmente reconocen las normas tributarias por diversos motivos (incluyendo la declaración de cónyuges dependientes, hijos/as menores, ascendientes y otros familiares dependientes, así como los pagos realizados a personal de servicio doméstico) son sumamente relevantes para un análisis de género. En Argentina, estas deducciones son aplicables a contribuyentes autónomos y a trabajadores/as asalariados, indistintamente del sexo. Aun cuando la normativa no reconoce una justificación explícita para considerar deducciones tales como las “cargas de familia”, puede presumirse que se vincula con los mayores costos en que debe incurrir un hogar integrado con personas “dependientes” y la pretensión del Estado de contribuir con el sostenimiento de estas responsabilidades de cuidado. Esta presunción va en línea con la evidencia que demuestra una ausencia marcada de políticas de cuidado por parte del

Estado². Sin embargo, los importes anuales que se pueden deducir en concepto de cargas de familia resultan claramente insuficientes para solventar los costos de tales servicios de cuidado.

Las personas adheridas al régimen de monotributo (trabajadores/as independientes de bajos ingresos) no cuentan con los mismos beneficios fiscales a disposición de los trabajadores/as asalariados y autónomos con respecto a las deducciones por cargas de familia o los pagos hechos a personal de servicio doméstico. La sobre-representación de las mujeres entre las contribuyentes monotributistas con respecto al porcentaje de mujeres asalariadas e independientes que tributan ganancias torna particularmente relevante el hecho de que en esta categoría no existe un mínimo no imponible, ni la suspensión del pago del tributo ante la ausencia de ingresos, ni se le permiten deducciones ni desgravaciones de ningún tipo, ni aun las vinculadas con las cargas de familia.

Principales conclusiones

Discriminación formal en las normas de impuesto a las ganancias. En términos generales, las normas que regulan el impuesto a las ganancias bajo sus diferentes modalidades de percepción no resultan formalmente discriminatorias. Existe, sin embargo, una situación discriminatoria en la regulación en cuanto se atribuye a la esposa sólo algunas de las rentas que puede obtener durante el matrimonio.

Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por parejas de hecho. Los hogares encabezados por parejas de hecho en que sólo uno de sus miembros percibe ingresos tienen idéntico número de integrantes y de perceptores de ingresos que los hogares encabezados por parejas casadas con un único perceptor. Sin embargo, bajo la modalidad aplicable a los trabajadores asalariados y a los contribuyentes autónomos (en las que se aplican deducciones por cargas de familia), el primer tipo de hogar enfrenta una carga tributaria más gravosa que el segundo. Ello se debe a la imposibilidad de que el perceptor de ingresos se beneficie de la deducción por cónyuge a cargo que la Ley de Impuesto a las Ganancias otorga a las parejas casadas.

Discriminación en perjuicio de los hogares monoparentales. Los hogares monoparentales enfrentan una carga tributaria más gravosa que los restantes tipos de hogares, en el caso de trabajadores asalariados y autónomos. Esto obedece a dos razones: ante el mismo nivel de ingreso en el hogar, debido a la base individual de contribución un hogar con dos perceptores puede no tributar ganancias porque, individualmente considerados, ningún cónyuge alcanza el mínimo no imponible. En segundo lugar, opera el efecto de las deducciones por carga de familia: en los hogares monoparentales no pueden realizar la deducción por cónyuge en la ganancia neta, lo que determina una mayor base imponible y, dado el carácter progresivo de las alícuotas de contribución, en un mayor nivel de imposición.

Discriminación en perjuicio de los hogares encabezados por monotributistas. Los hogares encabezados por parejas casadas en que ambos cónyuges perciben ingresos enfrentan una carga tributaria más gravosa bajo la modalidad aplicable a monotributistas que bajo la modalidad correspondiente a los trabajadores asalariados. Dicha diferencia se debe a que el régimen legal aplicable a los monotributistas no prevé mínimos no imponibles, no permite deducciones por cargas de familia ni de ningún otro tipo.

Teniendo en cuenta que las mujeres tienden a estar sobre representadas entre las contribuyentes adheridas al régimen simplificado del monotributo, la imposibilidad del régimen de realizar deducciones por cargas de familia (ya sea por hijos/as, cónyuges o ascendientes) o por pagos realizados a trabajadoras de servicio doméstico (en ausencia de servicios de cuidado) tiene un impacto importante.

Diferencias en la cobertura de seguridad social. Tanto los trabajadores asalariados como los contribuyentes registrados como autónomos o adheridos al régimen simplificado del monotributo realizan pagos con destino a la seguridad social. La enorme disparidad entre los pagos que se hacen en este concepto se traduce luego en importantes diferencias en cuanto a los beneficios que reciben. La cobertura de licencia por maternidad, por caso, sólo se encuentra disponible para las trabajadoras asalariadas. No existe un beneficio similar para las contribuyentes del impuesto a las ganancias registradas como autónomas ni para pequeños contribuyentes. Tampoco las trabajadoras de servicio doméstico (ni aun cuando se trata de una relación de trabajo dependiente, debidamente registrada) cuentan con cobertura de seguridad social para el caso de maternidad.

2 Al respecto ver Rodríguez Enríquez (2007) "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay". Santiago: Cepal – Agencia Española de Cooperación Internacional. Serie Mujer y Desarrollo 90.

En definitiva, la tributación sobre los ingresos personales en Argentina **manifiesta algunos elementos de discriminación explícita e implícita contra las mujeres que deberían corregirse a los efectos de mejorar su potencialidad para fortalecer la equidad de género.** Respecto de la primera, debe corregirse la invisibilidad que se produce de las mujeres como sujetos de tributación, en el tratamiento de las ganancias de la sociedad conyugal. Por otra parte, debería tenderse a un sistema más homogéneo, que no penalice situaciones particulares de configuración familiar y de nivel de ingreso. Particularmente, debería corregirse la discriminación contra los hogares monoparentales y las parejas de hecho, así como contra los trabajadores independientes de bajos ingresos (monotributistas). Dado que en estas manifestaciones las mujeres se encuentran sobre-representadas, esta corrección promovería mayor equidad de género.

Deben fortalecerse aquellos elementos que favorecen la equidad de género. El principio de tributación individual es uno de ellos. Como se ha explicado, este es un elemento imprescindible si se quiere que el sistema de tributación sobre los ingresos no desincentive la incorporación de las mujeres al mercado labo-

ral. **La posibilidad de que las mujeres cuenten con ingresos propios, es una necesidad a su autonomía económica, y por lo tanto, el sistema de tributación debe ir en consonancia con este imperativo.**

La tributación sobre los ingresos personales en Argentina manifiesta algunos elementos de discriminación explícita e implícita contra las mujeres que deberían corregirse a los efectos de mejorar su potencialidad para fortalecer la equidad de género.

Asimismo, debería revisarse el rol que juegan las deducciones por cargas de familia. En este sentido, una mirada de género promovería una mayor relación entre las mismas y las responsabilidades de cuidado que implican las personas dependiente que le dan sustento. El hecho que las deducciones por cargas de familia no se encuentren a disposición de todas las personas (y particularmente de aquellas de menores ingresos) lleva a pensar que el tema debería abordarse por fuera del sistema de tributación, para lograr un tratamiento más universal del mismo.

Específicamente, debería promoverse el desarrollo de una política pública de cuidado, que garantice el acceso a servicios de cuidado (infantil y de personas mayores y enfermas) para todas aquellas personas que lo requieran, en condiciones de equidad, tanto en el acceso, como en la calidad. Si existiese un desarrollo en este sentido, la existencia de las deducciones por carga de familia en la tributación a las ganancias personales podría revisarse.

En la búsqueda de la equidad de género

Es imprescindible que la Administración de Ingresos Públicos -AFIP- analice los ingresos provenientes de la recaudación tributaria desagregando la información por sexo, y que prepare sus informes incorporando esta variable.

Deberían eliminarse las regulaciones tributarias que resultan discriminatorias contra las mujeres: imposibilidad de deducir cargas de familia y pagos al servicio doméstico para los pequeños y medianos contribuyentes adheridos al régimen de monotributo.

Deberían analizarse los mecanismos apropiados para contrarrestar los efectos indeseados de los impuestos sobre las distintas composiciones familiares.

Sería aconsejable incorporar a la ley de impuesto a las ganancias una disposición que expresamente faculte a los dos integrantes de parejas, tanto casadas como de hecho, a computar las deducciones en concepto de cargas de familia.

En el mismo sentido, a efectos de lograr una mayor equidad entre los distintos tipos de hogares, correspondería prever la posibilidad de que los hogares monoparentales computen las deducciones por carga de familia al doble.

Es imprescindible establecer los mecanismos adecuados que otorguen cobertura de seguridad social en lo referente a la maternidad en todas las formas de empleo.