

Aportes para el debate sobre la tributación para la equidad de género en El Salvador

ILIANA ÁLVAREZ ESCOBAR
NOVIEMBRE 2019

- Pese a los avances en la captación de fondos a través de impuestos directos, la estructura tributaria de El Salvador sigue caracterizándose por una mayor participación de impuestos indirectos sobre los directos (44% de IVA y 39% de Renta para 2017) y, continúa sin tomar en cuenta las brechas de género en la participación laboral, salario, generación de ingreso, y sectores de ocupación, a la hora de definir al sujeto de la tributación, consolidando las desigualdades de género.
- El estado del arte de la tributación para la equidad en El Salvador se discute desde los siguientes temas base: la desigualdad de género en la tributación, crecimiento inclusivo y situación de la economía del cuidado y, aunque están siendo impulsados en las agendas de desarrollo, es primordial elevar la calidad de la información disponible a nivel censal, estadístico y de producción técnica política para la toma de decisiones en materia tributaria.
- La dimensión económica de la tributación para la equidad en El Salvador nos remite a indicadores de participación global en el mercado laboral de 80% para los hombres y 46% de mujeres. Asimismo, de una brecha de hasta US\$85.00 de salario en desventaja para mujeres con el mismo nivel educativo que los hombres, donde la estructura tributaria regresiva castiga a las mujeres a la hora de pagar impuestos y, donde las labores de cuidado realizadas en su mayoría por mujeres configuran un círculo vicioso que las excluye de los mecanismos de generación y redistribución del ingreso y, por tanto, del desarrollo económico y social.
- El proceso de formación de ley es el que da vida a la mayoría de instrumentos tributarios en El Salvador y, admite, importantes etapas de participación abierta de los sectores sociales, consulta y revisión de los marcos normativos a aprobar, las cuales pueden ser aprovechadas para incidir en favor de la equidad en la tributación.





Contenido

Introducción	5
1.Principales características del sistema tributario salvadoreño	5
1.1.Descripción general	5
1.2.Impuestos sobre las utilidades, el ingreso y las ganancias de capital	9
1.3.Bienes y servicios	9
1.4.Impuestos sobre la propiedad, la riqueza y sobre el comercio exterior.....	11
2.Estado del arte de la desigualdad de género y la tributación para la equidad en El Salvador	12
2.1.Tributación para un crecimiento inclusivo	12
2.2.Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador	12
2.3.El proyecto de presupuesto 2019 de El Salvador: la herencia de los problemas fiscales.....	12
2.4.Corresponsabilidad social en los cuidados. Conceptos básicos y legislación vigente en El Salvador.....	13
2.5.Reconocimiento de los cuidados en El Salvador. Avances y tareas pendientes	13
3.Dimensión económica de la desigualdad de género en El Salvador	14
3.1.Brechas de género en el uso de tiempo y crisis de la economía del cuidado.....	14
3.2.Otras brechas sociales determinantes para una tributación desigual por género	14
3.3.Incidencia de las brechas de género en la economía para la autonomía económica de las mujeres y para la tributación con equidad.....	15
4.Posibles sesgos de género en los impuestos IVA y Renta.....	16
5.Necesidades de producción de información para avanzar en una tributación con equidad de género.....	20
5.1.Información disponible.....	20
5.2.Retos de la generación de datos y estadística	21
6.Institucionalidad con competencia en materia de tributación para la equidad.....	21
Conclusiones y recomendaciones.....	22





Introducción

El presente análisis inicia con una descripción del sistema tributario salvadoreño. En este sentido, la primera sección es una aproximación a los principales instrumentos de recaudación fiscal con que cuenta el país, indicadores de desigualdad de ingresos, un breve recorrido por los cambios relevantes en la estructura impositiva y los bienes, servicios y tipos de rentas sobre las cuales recae la política tributaria.

Posteriormente, se presenta una revisión del estado del arte del debate público sobre la tributación para la equidad en El Salvador que muestra las necesidades de generar marcos de producción de información estadística, teórica, de investigación diagnóstica, información tributaria desagregada por sexo y de planificación de la economía alrededor de las condiciones de vida de las mujeres y las desventajas sistemáticas con las que interactúan en las dinámicas del desarrollo.

Ante una estructura tributaria de carácter regresivo, fundamentada en impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y, que recarga a los hogares más pobres con las mismas obligaciones de tributación que los hogares de mayores ingresos, se consideró pertinente profundizar en las características específicas de los hogares y, las desigualdades, sobre todo de género, que existen al interior de los grupos familiares, las cuales finalmente determinan la forma en la que las mujeres se insertan en las dinámicas de generación de ingresos que luego son gravados por la política tributaria.

Específicamente, en el análisis se realiza una revisión de los principales elementos de las leyes que dan vida a los dos principales impuestos: IVA e Impuesto sobre la Renta (ISR) y se determina metodológicamente la existencia de posibles sesgos de género en la tributación.

Asimismo, se presentan los principales instrumentos de recolección y procesamiento de información estadística y potencialidades diagnósticas de la realidad socioeconómica del país, son expuestos los principales aportes de la información disponible para avanzar en políticas de equidad y en la generación de bases de datos e investigación.

Finalmente, se exponen los mecanismos de formación de ley y los diferentes niveles de decisión por los que debe pasar cualquier instrumento de recaudación, con el objetivo de conocer los espacios de participación y consulta que pueden utilizar los diferentes grupos sociales y académicos interesados en la promoción de la tributación para la equidad.

1. Principales características del sistema tributario salvadoreño¹

1.1. Descripción general

El presente apartado muestra una descripción general del sistema tributario en El Salvador, y, tal como establece Ocede-Cepal-Ciat-Bid (2017) en Arenas (2018), el término impuesto se refiere a pagos obligatorios sin contraprestación efectuados al gobierno general. Los impuestos carecen de contraprestación en el sentido que normalmente las contribuciones brindadas por los gobiernos a las personas contribuyentes no guardan relación directa con los pagos efectuados por estos.

En El Salvador, el régimen tributario está compuesto² por los siguientes tipos de impuestos según la clasificación que publica el Banco Central de Reserva con información de la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda:

1. Sobre la renta y el patrimonio
2. Sobre la transferencia de propiedades
3. Sobre las importaciones
4. Sobre el consumo de productos
5. Sobre el uso de servicios
6. Timbres fiscales
7. Sobre el valor agregado (IVA)
8. Contribuciones especiales

De igual forma, para efectos de clasificación y homogenización del presente documento, se utilizará la clasificación de ingresos descrita en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas de 2014 del Fondo Monetario Internacional (FMI), como sigue:

1. Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital

¹ Para efectos de esta sección, se toma como base el estudio de Arenas (2018) para el caso colombiano.

² Desde 1990, año desde el cual se revisaron las estadísticas oficiales. Algunos de estos tributos se derogaron en esa misma década como producto de las reformas tributarias alineadas al neoliberalismo como enfoque de los gobiernos de turno.



2. Impuestos sobre la nómina salarial y la fuerza de trabajo
3. Impuestos sobre la propiedad
4. Impuestos sobre los bienes y servicios
5. Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales
6. Otros impuestos

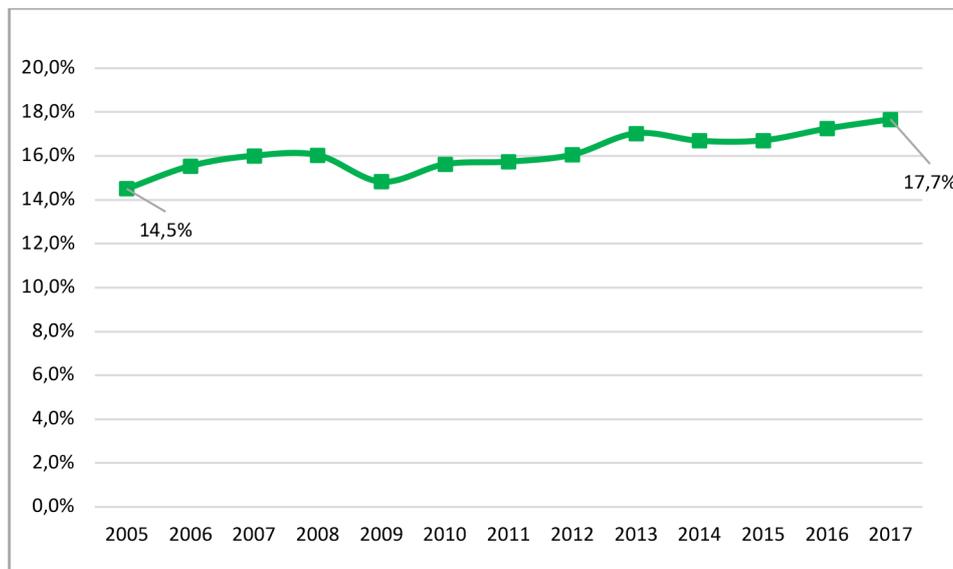
En ese marco, es importante recordar que la política fiscal es la principal herramienta a disposición de los gobiernos para incidir sobre la distribución del ingreso en los países y, además, atacar las causas que generan la desigualdad e inequidad, aspectos en los que El Salvador tiene aún importantes dificultades.

Según la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, a pesar de los avances en los últimos años en términos de reducción de la desigualdad medida según el índice de GINI para 2017, que ha pasado

de 0.48 en 2008 a 0.34 en 0.7 (DIGESTYC, 2018), El Salvador persiste como uno de los países más desiguales de la región. Esta situación se acentúa para el caso de las mujeres que sistemáticamente enfrentan diversas condiciones que dificultan el acceso a empleo digno, autonomía económica, educación, salud pública entre otros ámbitos (Vaca, 2019), como se presenta más adelante en este análisis.

En ese sentido, para efectos de los objetivos de este estudio, es de suma importancia conocer los principales rasgos del apartado tributario en El Salvador como uno de los dos grandes componentes de la política fiscal en el país, con miras a identificar componentes y matices de la estructura tributaria y su diseño, que influye en la persistencia de la inequidad de género.

Gráfico 1: Carga tributaria (% del Producto Interno Bruto, PIB) 2005 – 2017



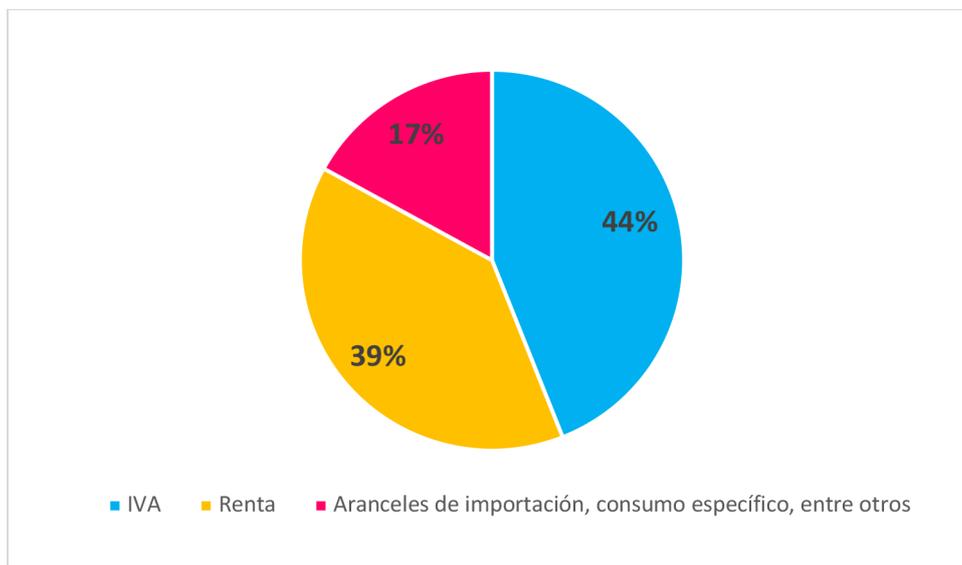
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

La carga tributaria en el país se ubica en torno a 17.7% (ver gráfica 1). Si bien ha avanzado desde los 10 puntos en que se ubicaba en 1990, y ligeramente más rápido desde 2005 en que se ubicaba en 14.5%, aún es menor que el promedio latinoamericano que ronda los 20 puntos. Esto puede diluir la capacidad de acción efectiva del gobierno entre las crecientes necesidades de intervención.

En cuanto a la composición de este flujo anual de tributos, que en 2017 se cifró en más de US\$4,400 millones, el 83% es resultado de la recaudación a través del IVA (44%) y el Impuestos sobre la Renta (39%), mientras que el restante 17% se recauda a través de aranceles a la importación, el consumo específico de productos, entre otros (ver gráfica 2 y 3).

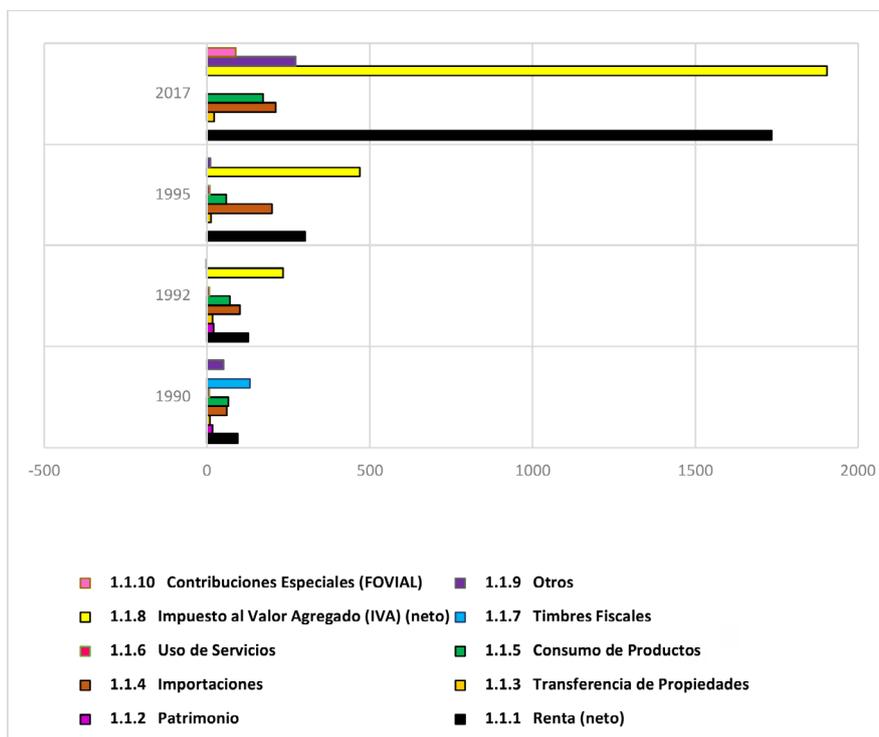


Gráfico 2: Participación por tipo de impuesto en la recaudación total, El Salvador 2017 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Gráfico 3: Composición del ingreso tributario, El Salvador 2017 (Millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Nota: 1/ La numeración de las cuentas obedece a la nomenclatura y codificación de ingresos corrientes del Banco Central de Reserva (BCR).

2/ La Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia (CESC) se contabiliza en la cuenta 1.1.9 Otros.



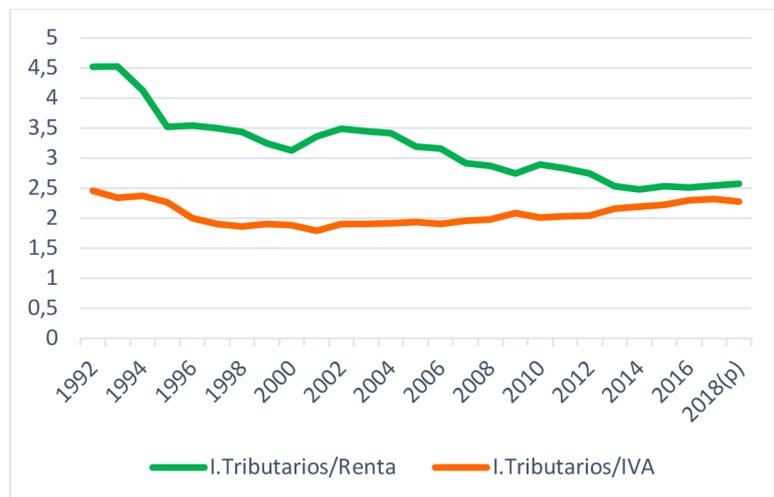
Uno de los rasgos más característicos del enfoque tributario que se acentuó en la primera mitad de la década de los 90's fue la eliminación de tributos de carácter directo. Así, entre 1990 y 1995 se eliminaron los siguientes tributos: timbres fiscales (1991) y al patrimonio (1994), pero se impulsa el IVA (1992) que luego de dos años se incrementaría en 3 puntos, apegado a la línea que guiaba el enfoque de los gobiernos de turno.

En cambio, el horizonte de la política fiscal latinoamericana en los últimos 10 años, y así también en El Salvador, aunque de forma heterogénea, ha sido en los últimos años, acercarse a la progresividad fiscal; es decir, avanzar hacia

una tributación proporcionalmente mayor de aquellos entes contribuyentes con mayor capacidad económica y, un diseño que contemple una mayor cantidad de tributos directos que indirectos, además de la existencia de impuestos que graven el patrimonio y las rentas.

Al enfocar el análisis únicamente en los mayores componentes de la recaudación tributaria salvadoreña, es notable el avance hacia uno de los elementos de progresividad. Si el IVA es el mayor representante de la regresividad fiscal en el país, el ISR lo es para el caso de la progresividad en tanto que el primero es un impuesto indirecto y el último, uno directo.

Gráfico 4: Ingresos tributarios por la vía del ISR e IVA (Ratios) 1992-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Desde 2002, el ratio de la recaudación total respecto de la recaudación por vía del ISR ha mantenido una tendencia a la baja pronunciada. Al contrario, el ratio de la recaudación total respecto de la recaudación por la vía del IVA ha incrementado. Esto indica

que la recaudación por la vía del ISR se incrementa en mayor proporción que la recaudación total, en detrimento de la recaudación por la vía del IVA, acercándose entre ambos a 2.5: es decir, alrededor de 40% ambos.

Tabla 1: Recaudación total, Impuesto sobre la Renta e IVA y proporción respecto al PIB (Millones de US\$)

Impuesto	1994		2005		2017	
Recaudación total	\$843.2		\$2,131.68		\$4,406.12	
ISR	\$204.44	24%	\$668.34	31%	\$1,734.61	39%
IVA	\$355.59	42%	\$1,307.65	61%	\$1,903.43	44%
Recaudación total (% del PIB)	n/d		14.5%		17.7%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador



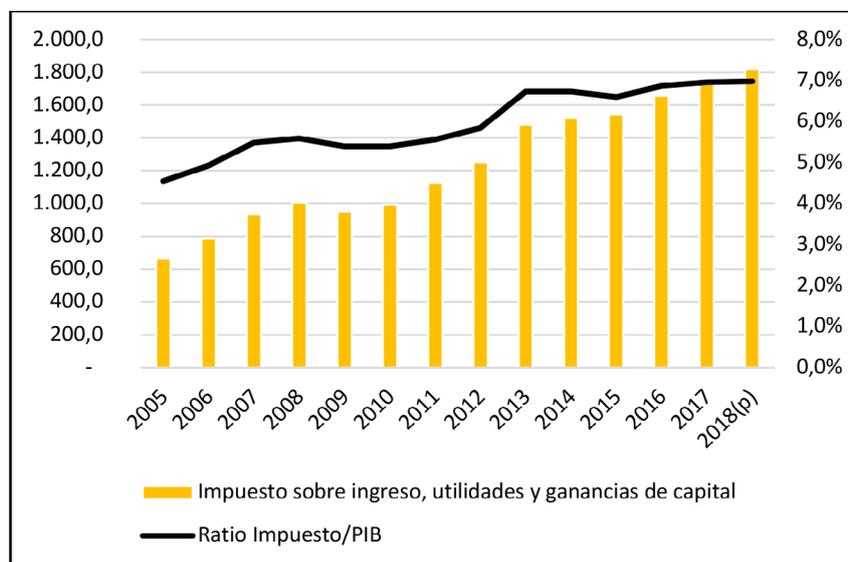
Desde esa óptica, parece claro que la tributación en El Salvador ha avanzado hacia la progresividad, no obstante, es preciso analizar con mayor detalle haciendo uso de la clasificación postulada al inicio de este apartado.

1.2. Impuestos sobre las utilidades, el ingreso y las ganancias de capital

A la luz de la información disponible, en El Salvador el único impuesto que califica dentro

de esta categoría de clasificación del FMI es el impuesto sobre la renta. Para el período 2005 a 2018, el monto de recaudación se ha incrementado sustancialmente, multiplicándose por más de 2.5 veces y pasando de US\$668 millones a US\$1,734 millones en 2017 (ver gráfica 5).

Gráfico 5: Ingresos tributarios por impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias de capital, Millones de US\$, 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

A pesar del incremento en la recaudación por la vía del ISR, que es un impuesto directo, no representa proporcionalmente el mayor flujo de ingresos tributarios del país. A 2017, como se presenta en la tabla 1, alcanza el 39% con un peso del 7% sobre el PIB (ver gráfico 5).

Un elemento para tomar en cuenta y que contribuye a la inequidad en los aportes para este tributo es el hecho de que las empresas buscan y logran, mediante mecanismos diversos³, reducir los impuestos declarados sobre sus ingresos, utilidades o ganancias de capital. Al contrario, las personas asalariadas difícilmente pueden recurrir a mecanismos con similar fin. En ese sentido, las contribuciones por este tributo pudieran estar sesgadas a dinámicas inequitativas.

³ Entre los mecanismos más comunes se encuentran el disfraz de utilidades y los negocios fachada.

Asimismo, en materia de género es importante mencionar que el diseño de los impuestos sobre el ingreso no toma en cuenta el acceso diferenciado de mujeres y hombres al trabajo formal, que se analiza posteriormente en la dimensión económica de la tributación.

1.3. Bienes y servicios

Por encima del ISR, los impuestos sobre bienes y servicios representan la mayor fuente de ingresos tributarios del gobierno salvadoreño. Son aquellos que se cobran sobre la producción, el arrendamiento, la entrega, la venta, la compra u otros cambios de propiedad de un amplio espectro de bienes y la prestación de un amplio espectro de servicios (FMI, 2014: 105).

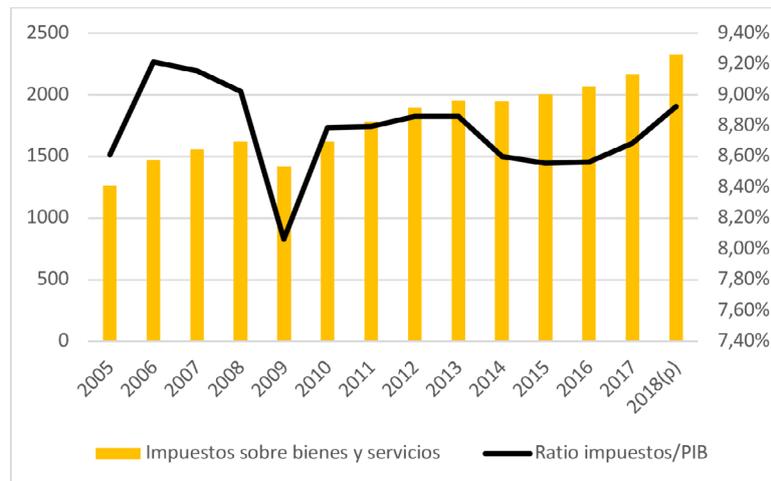


A 2017, los ingresos por estos impuestos se cifraron en US\$2,165 millones, representando 49%⁴ del total de ingresos tributarios. Desde 2004, la tendencia de recaudación es creciente y se ha duplicado, lo que indica la importancia de esta clase de impuestos para el financiamiento del gobierno central.

Es preciso apuntar que estos impuestos son de carácter indirecto y, por tanto, regresivos;

principalmente el IVA, cuya tasa generalizada es de 13% y, como señala Arenas (2018), grava con un porcentaje más alto a los pobres que a los ricos y tiende a incrementar las brechas de desigualdad. La mayor parte de este flujo, un 87% en 2017, proviene del IVA y la menor parte de impuestos específicos al consumo de bienes y servicios, como las bebidas alcohólicas, cigarrillos o combustible.

Gráfico 6: Ingresos tributarios por impuestos sobre bienes y servicios, 2005-2018

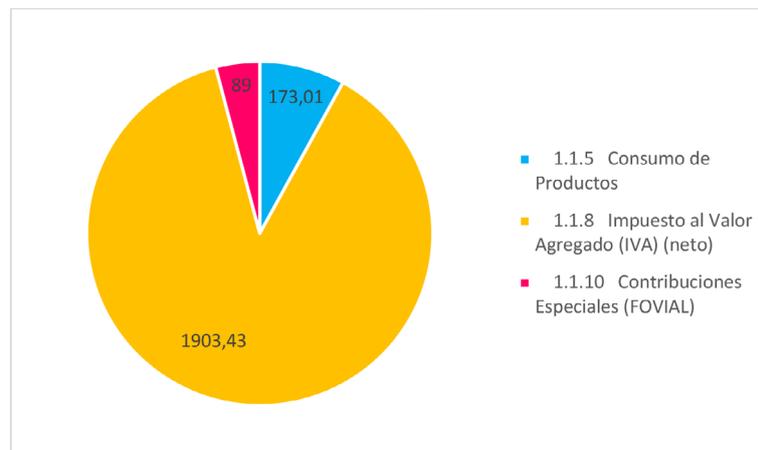


Fuente: elaboración propia con base en datos del BCR de El Salvador

Entre ambos gravámenes -rentas y, bienes y servicios- se totaliza un 88.5% para 2017, con una ligera disminución dado que en promedio para los

últimos 10 años la recaudación por estos impuestos alcanzó hasta 90.7 de cada 100 dólares.

Gráfico 7: Composición del ingreso tributario por impuestos a bienes y servicios, US\$ millones, 2017



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

Nota: 1/ La numeración de las cuentas obedece a la nomenclatura y codificación de ingresos corrientes del BCR.

⁴ Se ha incluido: Impuestos al Consumo de Productos, Impuestos al Uso de Servicios, Impuesto al Valor Agregado,

Contribuciones Especiales (FOVIAL). Fuente: Banco Central de Reserva



Como se verá más adelante, la prevalencia de este tipo de impuestos, por encima de los impuestos directos, tiene impactos diferenciados de género con desventaja hacia las mujeres, porque la tasa a pagar es la misma, independientemente de las diferencias de género en relación a las actividades de cuidado y en la participación laboral.

1.4. Impuestos sobre la propiedad, la riqueza y sobre el comercio exterior

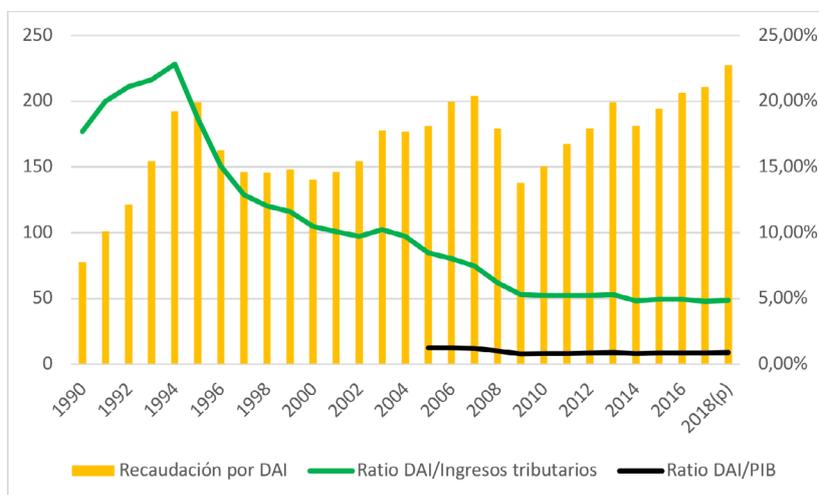
Según información de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en El Salvador solamente hay un 11.5% de propietarias de tierra agrícola (FAO, 2019).

La información anterior hace pensar que un impuesto a la propiedad y al patrimonio, podría tener un impacto redistributivo en términos de género, ya que son los hombres, quienes mayoritariamente son propietarios de la tierra y de los bienes.

Para el caso de El Salvador, desde 1995 en esta categoría solo se incluye el impuesto a las importaciones, comúnmente conocido como Derecho Arancelario a la Importación (DAI), dado que en ese año se eliminó el impuesto al patrimonio y, además, no ha existido en el pasado reciente un impuesto a la riqueza. Así, la recaudación en 2017 se cifró en US\$210.8 millones, representando 4.7% del total de ingresos tributarios y apenas 0.85% del PIB.

En la corriente de liberalización del comercio exterior, este flujo de ingresos se ha mantenido en la franja de US\$150 a US\$200 millones desde 1993, solo superando ese límite superior en algunas ocasiones a pesar del incremento importante del flujo de mercancías importadas, principalmente desde Estados Unidos y Centroamérica, que ha pasado de US\$2,200 millones en 1994 a más de US\$11 mil millones en 2017.⁵

Gráfico 8: Ingresos tributarios por Derechos Arancelarios de Importación (DAI), US\$ millones, 1990-2018



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Reserva de El Salvador

La creciente dependencia que la demanda doméstica tiene respecto de los bienes producidos en el exterior es un factor indirecto de inequidad en el marco de la liberalización. El potencial de ingresos tributarios por aranceles a la importación en todo este período y su correspondiente uso en el gasto público para efectos redistributivos no ha sido aprovechado, aunque claro está que teóricamente la ausencia de aranceles pone a disposición de la

población consumidora, bienes a un menor precio, por lo que podría haber un efecto compensatorio, que, al incluir enfoque de género al análisis, deja en clara desventaja a los sectores de menores ingresos.

Como conclusión, de la misma manera en la que los bajos ingresos derivan en una menor capacidad

⁵ Con este grupo de países hay tratados comerciales vigentes desde la década pasada que han reducido sistemáticamente los aranceles pagados por estas importaciones.



de consumo para las mujeres, la regresividad de la estructura tributaria impacta la economía de las mujeres al gravar estos ingresos menores sin ningún tipo de discriminación positiva. Esta situación, puede dar lugar a que la falta de perspectiva sobre la situación de la economía del cuidado y, de las mujeres en particular, genere sesgos de género en la tributación.

2. Estado del arte de la desigualdad de género y la tributación para la equidad en El Salvador

La falta de una perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas tributarias está relacionada con la falta de estudios integrales que expliquen la situación diferenciada de hombres y mujeres en el funcionamiento económico y, que busquen corregir la existencia de brechas de género y otras dinámicas de exclusión, así como sus consecuencias en la distribución de los ingresos.

Sin embargo, es posible identificar iniciativas concretas de investigación que buscan posicionar el tema de las desigualdades, o, que, de manera indirecta, brindan insumos para entender la necesidad de avanzar hacia una tributación con equidad. A continuación, los aportes identificados:

2.1. Tributación para un crecimiento inclusivo

Es una publicación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y OXFAM de 2016, en la cual destacan la importancia de los sistemas tributarios como mecanismos para superar problemas como la extrema desigualdad social y económica, la concentración del ingreso, evasión y elusión de impuestos.

CEPAL y OXFAM reconocen que el aumento de los ingresos tributarios es primordial para garantizar el acceso a bienes públicos de calidad e inversión integral en el desarrollo de las personas.

El mayor aporte al debate sobre la tributación para la equidad en la región la realizan al reconocer que:

“Las políticas tributarias se están volviendo más regresivas, costosas e ineficientes para la mujer en comparación con el hombre, tomando en cuenta las diferencias de sus patrones de consumo y de su ingreso al mercado laboral, los tipos de

actividades económicas que suelen emprender y la diferenciación de los roles de género impuesta por la división del tipo de trabajo según el género.”

Las afirmaciones anteriores son totalmente compatibles con la realidad social y económica de las mujeres en países como El Salvador, donde la tendencia a la exclusión en la dinámica del desarrollo se encuentra marcando el ciclo de la vida.

2.2. Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador

Es un artículo del 19 de mayo de 2015 en el cual OXFAM expresa su preocupación por las consecuencias de la desigualdad, enfatizando en un acceso desigual a las oportunidades. El análisis menciona que, más allá de la distribución de ingresos, la inequidad en El Salvador también alcanza los ámbitos territoriales, de acceso a bienes y servicios públicos de calidad y la discriminación basada en género.

Entre los mayores agravios de la desigualdad de género, OXFAM destaca en este artículo la serie de desventajas educativas que enfrentan las mujeres desde la niñez, y cómo éstas van consolidando escenarios de desigualdad laboral y salarial. Asimismo, reconoce vicios en el sistema tributario que consolidan las desventajas para las mujeres:

“La política fiscal salvadoreña se ha visto influenciada por los intereses de una élite económica que ha conducido a que se tenga una estructura de carga tributaria que favorezca la tributación indirecta que grava al consumo (IVA), y no a la tributación directa sobre la renta y el capital, trayendo como consecuencia un efecto regresivo en la distribución de los ingresos, ya que este tipo de impuestos afecta a personas de menores ingresos al encarecer el precio de los bienes y afecta menos a las rentas más altas” (OXFAM, 2015: p.2)

2.3. El proyecto de presupuesto 2019 de El Salvador: la herencia de los problemas fiscales

En su informe de evaluación del presupuesto 2019, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), plantea la importancia de migrar de un presupuesto público que es elaborado por áreas de gestión a uno por programas con enfoque de resultados. Las ventajas de un mecanismo



presupuestario de esta naturaleza se encuentran en la articulación de objetivos de trabajo con acciones específicas por parte de las instituciones públicas, así como la mejora en la construcción de indicadores de seguimiento y evaluación de la gestión pública.

Asimismo, enfatiza en que el retraso de la implementación de un presupuesto por programas limita la posibilidad de medir y evaluar la coherencia de las asignaciones con el cumplimiento de compromisos asumidos por el Estado para la garantía de derechos de los grupos más vulnerables. El ICEFI sostiene que es posible avanzar por esta vía en la equidad de género:

“El presupuesto por resultados representa una oportunidad para avanzar en la incorporación de la perspectiva de género desde un enfoque transversal, con acciones concretas como la desagregación cuantitativa por sexo de los indicadores (siempre que la unidad de medida sean personas), lo que permitiría identificar el sexo de los beneficiarios de bienes y servicios públicos, a la vez de que construiría un insumo indispensable para el seguimiento y evaluación de la política pública” (ICEFI, 2019: p.17)

El planteamiento anterior muestra que, al mantener un presupuesto por áreas de gestión, el gobierno de El Salvador está perdiendo la oportunidad de orientar la política fiscal desde la recaudación tributaria a programas específicos que combatan las desventajas sistémicas de las mujeres en la actividad económica y el desarrollo.

2.4. Corresponsabilidad social en los cuidados. Conceptos básicos y legislación vigente en El Salvador

Estudio de la Fundación Friedrich Ebert de El Salvador de 2018 expone un marco teórico y conceptual de la economía del cuidado, la visión de corresponsabilidad social en los cuidados esperada en el diseño e implementación de políticas y los marcos normativos e instrumentos legales vigentes y con vinculación directa e indirecta con los cuidados en El Salvador.

Entre las conclusiones destaca:

“Tanto desde la ciencia económica, como desde el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas se debe abandonar el enfoque maternalista

que normaliza y adjudica las responsabilidades del hogar y del cuidado de forma prácticamente exclusiva a las mujeres, niñas y adolescentes y, que, al mismo tiempo, las excluye de las dinámicas del desarrollo” (Alvarez, 2018. P. 16)

El informe presenta una aproximación teórica a la forma en la que la organización social de los cuidados de El Salvador determina la forma en la que las mujeres participan en la economía monetaria y como las desventajas sistemáticas marcan un perfil de desventaja a la hora de ser consideradas sujetas neutrales en la tributación.

2.5. Reconocimiento de los cuidados en El Salvador. Avances y tareas pendientes

Es un documento de la Fundación Friedrich Ebert El Salvador de 2018 que realiza un recorrido por los instrumentos de recolección de información, sistematización de datos y construcción de indicadores relevantes para la medición de la economía del cuidado.

Asimismo, presenta información cuantitativa que permite afirmar que la actual organización social de los cuidados en El Salvador se caracteriza por generar un círculo vicioso para el desarrollo de las mujeres, por un esquema maternalista de los cuidados y una crisis multidimensional de la economía del cuidado.

Por tanto, brinda elementos para construir el perfil socioeconómico con el que las mujeres participan en el mercado laboral, la generación y distribución del ingreso y, por supuesto, las desventajas sistemáticas con las que interactúan en la política económica, donde la política tributaria no es la excepción.

Por tanto, el estado del arte sobre la tributación para la equidad en El Salvador describe un panorama de necesidades de generar investigación diagnóstica, bases de datos de permanente actualización e indicadores de género y economía del cuidado para entender la base real sobre la cual se están determinando políticas económicas, fiscales y tributarias, así como para enriquecer el debate público alrededor de las desventajas de las mujeres dentro de la economía, así como también para enriquecer el debate público sobre la desigualdad en la tributación.



3. Dimensión económica de la desigualdad de género en El Salvador

3.1. Brechas de género en el uso de tiempo y crisis de la economía del cuidado

Un indicador relevante de la desigualdad entre hombres y mujeres es el uso de tiempo

marcadamente diferenciado en la realización de trabajo doméstico y de cuidados. La tabla 3 muestra como la organización social de los cuidados en El Salvador recarga el tiempo de las mujeres dentro de las tareas del hogar y cómo es posible hablar de una feminización de los cuidados.

Tabla 2: Tasa de feminización de los cuidados según parentesco

Parentesco	Horas Mujeres	Horas Hombres	Diferencia	Tasa de feminización del trabajo doméstico y de cuidados
Jefa de hogar/Jefe de hogar	3.4	1.6	1.8	213%
Esposa / Esposo	4.3	1.3	3	331%
Madre/ Padre	5.3	2.7	2.6	196%
Suegra / Suegro	3.1	0.5	2.6	620%

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la Encuesta de Uso de Tiempo en El Salvador aplicada como módulo de la EHPM 2010

La distribución desigual del tiempo de trabajo de cuidados determina la trayectoria del desarrollo de las mujeres desde edades tempranas al excluirlas o reducir el tiempo que pueden dedicar a la jornada educativa, posteriormente a la dinámica laboral y finalmente, también perfila una participación desigual en los niveles de ingreso y ramas de ocupación en el mercado laboral.

Para contar con un perfil adecuado de la situación de las mujeres en la sociedad y la economía, también es importante reconocer que, en El Salvador es posible hablar de una crisis de la economía del cuidado, la cual refleja que además de una situación de dependencia, los grupos receptores de cuidados se desarrollan en escenarios de permanente vulnerabilidad” (Alvarez, 2018, p. 16) ⁶

Sumado a esto, los fenómenos de abandono, migración y muerte por violencia están elevando la carga de cuidados de las mujeres, especialmente las mujeres madres.

Estas características de la organización social de los cuidados deben ser tomadas en cuenta a la hora de

considerar a las mujeres como agentes económicas en desventaja, tanto en la generación de ingresos como en los ámbitos de economía informal y no monetaria, que genera, a su vez, que una estructura tributaria de carácter regresiva castiga a las mujeres con las mismas responsabilidades que los hombres y que la población contribuyente de hogares de mayores ingresos.

3.2. Otras brechas sociales determinantes para una tributación desigual por género

La amplia distancia entre los salarios promedio de las mujeres en la economía y un salario de autonomía económica, la feminización del trabajo doméstico y de cuidados con un enfoque maternalista y la crisis de la economía del cuidado en El Salvador, son elementos que profundizan las asimetrías con las que las mujeres participan en la educación, el mercado de trabajo, la generación del ingreso y, por tanto, en las tasas indirectas de los impuestos y de los beneficios de cualquier mecanismo de redistribución de ingresos por la vía tributaria.

1. **Brecha educativa:** destaca la brecha de asistencia escolar de 29% para los hombres y 25% para las mujeres en edad de

⁶ Para un mayor detalle sobre la feminización de los cuidados y la crisis de la economía del cuidado en El Salvador revisar Análisis 13/2018 de la FES: Reconocimiento de los cuidados en El Salvador: Avances y tareas pendientes.



formación media. Esto coincide con lo que se apunta en el artículo de OXFAM, citado en el apartado 2, el cual hacía referencia que las desventajas educativas de las mujeres desde la niñez son determinantes para su posterior participación laboral en desventaja en relación a los hombres.

2. **Brecha de participación en el mercado laboral:** a pesar de que la Población en Edad de Trabajar (PET) se distribuye en un 54% de mujeres y un 46% de hombres, la Población Económicamente Activa (PEA) se configura en un 60% de hombres y un 40% de mujeres, para finalmente, presentar tasas globales de participación en el mercado laboral eminentemente masculinas de 80% frente a un 46% de participación de las mujeres.
3. **Brecha salarial:** la diferencia en este nivel de ingreso, para un mismo nivel de escolaridad entre hombres y mujeres, puede alcanzar una distancia hasta de US\$85 en desventaja para las mujeres.
4. **Concentración de mujeres en sectores de baja productividad y baja remuneración:** Los sectores con mayor presencia de mujeres son el comercio y la hostelería, los servicios comunales y los hogares con servicios domésticos. Esta concentración indica que las mujeres se mantienen, aún en el ámbito remunerado, muy vinculadas a actividades asociadas al cuidado y el trabajo doméstico.

3.3. Incidencia de las brechas de género en la economía para la autonomía económica de las mujeres y para la tributación con equidad

La dimensión económica de las desigualdades de género en El Salvador pone en riesgo el acceso a una autonomía para las mujeres por diversos factores, los principales son:

- Las mujeres se encuentran en desventaja sistemática a la hora de participar en la generación y distribución del ingreso.
- Las mujeres que participan en la generación del ingreso, en su mayoría, enfrentan brechas salariales y están destacadas en sectores productivos de baja generación de valor agregado, por tanto, de bajos ingresos por remuneración.
- Los ingresos promedio percibidos por las mujeres distan de alcanzar un ingreso de autonomía económica.

Amaya et al (2019) realizaron un ejercicio teórico para El Salvador, en el cual destacan que un elemento importante para lograr la autonomía económica es contar un nivel de ingreso superior y suficiente, denominado “Salario de autonomía”.

El cálculo del salario de autonomía para El Salvador tuvo a su base los elementos y montos monetarios descritos en la tabla 3, a continuación.

Tabla 3: Aproximación al cálculo de un salario de autonomía para las mujeres en El Salvador

Componente	Monto monetario mensual
Canasta Básica Alimentaria (CBA)/1	\$344.09
Educación/2	\$29.57
Salud/3	\$125.26
Vivienda/4	\$77.12
Cuidado personal, electrodomésticos, prendas de vestir, calzado, servicio de transporte y protección social /5	\$72.53
Salario o ingreso de autonomía	\$648.57

Fuente: Elaboración propia con base en Amaya et al (2019) /1 2018.

/2 contempla la matrícula, útiles escolares, uniformes, libros de texto, calzado, cuota escolar, transporte, refrigerio, entre otros. (EHPM, 2017)

/3 Incorpora consultas médicas, análisis de laboratorios, rayos X, hospitalizaciones, medicamentos, entre otros,

/4 Se retomó el gasto promedio mensual de un hogar en alquiler según la EHPM.

/5 Sumatoria promedio mensual con base en EHPM 2017.



Éste último dato es el que se determinó como un aproximado de un salario de autonomía, ya que considera aquellas categorías necesarias que garantizarían una mejor calidad de vida para las mujeres salvadoreñas. Sin embargo, al contrastarse ese salario con el salario promedio mensual que efectivamente recibieron las mujeres para el año 2018, que alcanzó apenas la cantidad de \$293.05, es posible observar que éste último es considerablemente más bajo que el de autonomía económica, lo cual limita la posibilidad de que las mujeres logren una mayor independencia y alcancen un desarrollo integral.

En materia de tributación, es importante tomar en cuenta la definición de la CEPAL sobre autonomía económica:

“Se explica como la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres; considera el uso del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía” (Cepal Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. División de Asuntos de Género. “Autonomía económica”, citado en Arenas (2018))

La autonomía económica de las mujeres así concebida es un indicador de que, aunque se lograra alcanzar un salario de autonomía en términos cuantitativos, para que las políticas tributarias logren mayor equidad, es necesaria una reorganización social de los cuidados que descargue a las mujeres de las labores de cuidados y bienestar social, lo que a la vez contribuiría a ir cerrando las brechas de género en la participación laboral.

4. Posibles sesgos de género en los impuestos IVA y Renta

Para el desarrollo del presente apartado se hace uso de la metodología de análisis de los sesgos de género, y para ello se analizarán los impuestos IVA y Renta para El Salvador, con lo que se pretende identificar posibles sesgos de género en la construcción y aplicación de los instrumentos tributarios en mención.

Para determinar si existen sesgos se tomarán en cuenta los principales indicadores analizados en la dimensión económica de esta investigación, los cuales permiten intuir que la presencia de sesgos en la tributación, está relacionada con la desigualdad

de condiciones entre hombres y mujeres en el uso del tiempo y en su participación en la generación y distribución del ingreso en El Salvador.

Stotsky (2005, citado en Arenas (2018)) propone dos modalidades de sesgos para describir posibles omisiones de género en el diseño y aplicación de instrumentos tributarios:

1. El sesgo de género explícito: Se manifiesta mediante leyes y reglamentaciones que tratan a mujeres y hombres de maneras diferentes. Este tipo de sesgos suele identificarse fácilmente porque está registrado en los códigos y la normativa fiscal. Stotsky también afirma que, en algunos casos, son prácticas informales constituidas como hábitos y costumbres en reemplazo de derechos (Arenas (2018, p. 14)
2. El sesgo de género implícito: Se manifiesta en los resultados diferenciales para mujeres y hombres de la aplicación del sistema fiscal existente, debido a convencionalismos y tradiciones sociales y a la toma de decisiones o elecciones económicas. Este sesgo es más difícil de identificar porque requiere analizar desde el enfoque de género, cómo este sistema tributario afecta de manera diferencial a mujeres y hombres (Arenas (2018, p. 14)

Además, Arenas (2018) toma en cuenta la definición de Astelarra (2004) sobre “discriminación de género”, el cual se basa en la desigualdad de género derivada de menores oportunidades sistemáticas para las mujeres en la distribución de bienes, servicios, prestigio y poder. (p.16) Se ha considerado pertinente incorporar este criterio en el análisis de IVA y Renta, ya que, una de las principales características de la economía del cuidado en El Salvador es precisamente el círculo vicioso para el desarrollo al que se enfrentan las mujeres frente a la exclusión sistemática de las dinámicas productivas y de generación de ingreso.

Este documento toma como marco de análisis la estructura de los impuestos (IVA y Renta) según el sistema tributario salvadoreño y las respectivas leyes que los definen. La metodología de identificación de posibles sesgos de género en los instrumentos de recaudación se realiza siguiendo el método de Arenas (2018) que combina los aportes de Coello



y Fernández (2014), Almeida (2018) y Rodríguez et al. (2018) para analizar sesgos en el sur de América.

A continuación, se describen los componentes de la ley tributaria que han sido considerados como la base de análisis de los sesgos:

- **Hecho generador:** Es el hecho o acción económica específica que tiene indicios de capacidad contributiva y genera el nacimiento de una obligación tributaria.
- **Sujeto pasivo:** Es quien adeuda la obligación tributaria, también conocida como persona contribuyente y, se caracteriza por haber realizado el hecho imponible.
- **Base imponible:** Es el monto o cantidad de dinero determinada sobre la que se

calcula el pago de tributos determinado por la ley.

- **Tasa o tarifa:** Es la proporción o alícuota de la base imponible previamente definida en la ley y reglamento de un impuesto.

En la tabla 4 se exponen los componentes de la Ley de IVA y de la Ley del Impuesto sobre la renta en El Salvador a partir de los cuales se realizará el ejercicio de identificación de sesgos de género bajo los conceptos antes expuestos en la sección. Se reconoce al IVA como el instrumento tributario indirecto más representativo del sistema y, al ISR como el instrumento directo más importante, ambos por su participación en la recaudación total.

Tabla 4: Hecho generador, sujeto pasivo, base imponible, tarifa de la ley de IVA en El Salvador y análisis de sesgos de género

Componente de la ley de IVA	Descripción del componente	Análisis de sesgos de género
Hecho generador	<p>Artículo 4.- Constituye hecho generador del impuesto, la transferencia de dominio a título oneroso de bienes muebles corporales.</p> <p><i>Descripción del hecho generador</i></p> <p>Artículo 5.- En el concepto de bienes muebles corporales se comprende cualquier bien tangible que sea transportable de un lugar a otro por sí mismo o por una fuerza de energía externa.</p>	<p>El hecho generador no constituye un enunciado legal que trate de manera diferenciada a hombres y mujeres, por tanto, no es posible hablar de la existencia de un sesgo de género explícito.</p> <p>Es posible percibir, desde el hecho generador del IVA, la existencia de discriminación basada en género, dado que la transferencia de bienes muebles está directamente ligada a la capacidad adquisitiva de las personas, que, como pudo observarse con anterioridad, en el caso de El Salvador es menor para las mujeres.</p>
Sujeto pasivo	<p>Artículo 20.- Serán sujetos pasivos o deudores del impuesto, en calidad de contribuyentes o de responsables: a) Las personas naturales y jurídicas; b) Las sucesiones; c) Las sociedades nulas, irregulares o de hecho; d) Los fideicomisos; e) Las asociaciones cooperativas y, f) La unión de personas, socios, consorcios o cualquiera que fuere su denominación.</p>	<p>En el enunciado del sujeto pasivo del IVA no hay una diferenciación directa entre hombres o mujeres que realizan el consumo final de un bien, por tanto, no existe un sesgo explícito de género.</p> <p>En cuanto a la existencia de resultados diferentes por género, (Stotsky (2005) citado en Arenas (2018)) afirma que se pueden presentar sesgos implícitos por formas diferenciales de consumo. Esto se explica en que, aunque el sujeto pasivo de la Ley no persigue una recaudación diferenciada entre hombres y mujeres, estos agentes si pueden presentar diferencias tangibles en cuanto al</p>



		<p>nivel de ingreso, uso de tiempo y participación en el mercado laboral, en las cuales y, como pudo observarse en el apartado anterior, las mujeres presentan claras desventajas.</p> <p>Por tanto, el sesgo implícito de género en el sujeto pasivo del IVA se ve reforzado por la discriminación derivada de las menores oportunidades sistemáticas de las mujeres y sus mayores niveles de pobreza.</p>
Base imponible	<p>Artículo 47.- La base imponible genérica del impuesto, sea que la operación se realice al contado o al crédito, es la cantidad en que se cuantifiquen monetariamente los diferentes hechos generadores del impuesto, la cual corresponderá, por regla general, al precio o remuneración pactada en las transferencias de bienes o en las prestaciones de servicios, respectivamente, o al valor aduanero en las importaciones o internaciones</p>	<p>Dado que la base imponible del IVA queda registrada en la cantidad monetaria de los diferentes bienes muebles, es decir en el precio de las transferencias de bienes o servicios o su valor aduanero, no es posible hablar de un sesgo explícito de género contra las mujeres.</p> <p>Sin embargo, teniendo en cuenta que, entre los bienes pueden encontrarse objetos de uso femenino exclusivo, como es el caso de las toallas sanitarias, compresas y tampones, a razón de características meramente biológicas, sí es posible hablar de un resultado diferencial para las mujeres en la aplicación del impuesto, debido a que son bienes de los cuales estas no pueden prescindir.</p> <p>Asimismo, es posible hablar de un “impuesto invisible” para las mujeres cuando, por ejemplo, según Arenas (2018) existe un número significativo de artículos para aseo personal que por tener empaques diferenciados – a menudo rosa para ellas y azul para los varones- tienen un precio diferenciado. La autora afirma que esta discriminación no está siendo originada directamente por la política tributaria.</p>
Tasa o tarifa	<p>Artículo 54.- La tasa del impuesto es el trece por ciento aplicable sobre la base imponible.</p>	<p>El artículo 54 de la Ley del IVA establece la tasa del impuesto en 13% sobre la base imponible, por tanto, el IVA constituye una tarifa general del impuesto sobre las ventas que afecta en mayor proporción las condiciones de vida de las mujeres y, el impuesto, ya regresivo, lo es en mayor medida para las mujeres que subsisten con menores ingresos o aportaciones monetarias, configurándose de esta manera un sesgo de tipo implícito en la tarifa, ante el resultado diferencial para efectos de recaudación.</p> <p>En el caso del IVA, es importante mencionar que la capacidad de pago de las mujeres también se vio afectada cuando fueron derogadas las exenciones establecidas en la Ley de 1992 sobre frijoles, maíz blanco, arroz, frutas y verduras en estado natural, leche fluida y en polvo, medicinas, medicamentos y especialidades farmacéuticas y productos medicinales para uso humano; y las materias primas para la elaboración de los mismos⁷.</p>



		Todos los gastos anteriores se encuentran directamente relacionados con el consumo para el cuidado básico de familias, por tanto, la asignación histórica del trabajo doméstico y de cuidados en las mujeres también constituye una menor oportunidad sistemática para las mismas, que, a su vez, configura discriminación de género basada en desigualdad en la tarifa del IVA, sobre todo en países como El Salvador, donde un porcentaje importante de familias tienen a mujeres como principales o incluso únicas, proveedoras de los ingresos.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en leyes tributarias oficiales de El Salvador

Tabla 5: Hecho generador, sujeto pasivo, base imponible, tarifa de la ley de ISR en El Salvador y análisis de sesgos de género

Componente de la ley de ISR	Descripción del componente	Análisis de sesgos de género
Hecho generador	<p>Artículo 1.- La obtención de rentas por los sujetos pasivos en el ejercicio o periodo de imposición que se trate, genera la obligación de pago del impuesto establecido en esta ley.</p> <p><i>Descripción del hecho generador</i></p> <p>Artículo 2.- Se entiende por renta obtenida, todos los productos o utilidades percibidas o devengados por los sujetos pasivos, ya sea en efectivo o en especie y provenientes de cualquier clase de fuente, tales como: a) Del trabajo, ya sean salarios, sueldos, honorarios, comisiones y toda clase de remuneraciones o compensaciones por servicios personales; b) De la actividad empresarial, ya sea comercial, agrícola, industrial, de servicio y de cualquier otra naturaleza; c) Del capital tales como, alquileres, intereses, dividendos o participaciones; y d) Toda clase de productos, ganancias, beneficios.</p>	<p>Los análisis de sesgos de género en la tributación sugieren que no es posible hablar de la existencia directa de sesgos explícitos o implícitos en el hecho generador, ya que no presenta ni un trato diferencial explícito ni un resultado diferencial explícito entre hombres y mujeres.</p> <p>Sin embargo, se afirma que existe discriminación de género según Astelarra en el hecho generador del ISR dado que, las rentas que están siendo obtenidas por mujeres en el mercado laboral son menores y la proporción de participación global es también baja con respecto a la de sus pares varones, tal como se evidenció en la dimensión económica de este informe.</p>

7. Según información de la revista Contrapunto (2015) “El IVA fue impuesto por el partido de derecha Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador (ARENA) en el año de 1992, bajo la presidencia de Alfredo Cristiani. Posteriormente, en la administración de Armando Calderón Sol se elevó del 10 al 13%; en el periodo de 1999 a 2004, el entonces presidente Francisco Flores, extendió el impuesto a los alimentos, medicinas, lácteos y verduras”



Sujeto pasivo	Artículo 5.- Son sujetos pasivos o contribuyentes y, por lo tanto, obligados al pago del impuesto sobre la renta, aquellos que realizan el supuesto establecido en el Artículo 1 de esta ley: a) De personas naturales o jurídicas domiciliadas o no; b) los artistas, deportistas o similares domiciliados o no en el país, sea que se presenten individualmente como personas naturales o bien agrupados en conjuntos.	Los sujetos pasivos del ISR están constituidos por aquellos que obtienen rentas y, por tanto, tampoco es posible hablar de sesgos de género explícitos o implícitos en este elemento. Por su parte, la discriminación de género es evidente por los mismos motivos que en el hecho generador y, además se suma que, según Arenas (2018) puesto que los niveles de salario suelen estar determinados por los niveles de productividad, las mujeres, que en mayor medida se dedican a labores exclusivas de cuidado o laboran en sectores de carácter informal, reciben niveles de remuneración inferiores.
---------------	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en leyes tributarias oficiales de El Salvador

Sesgo en la base imponible y en la tarifa del ISR

los sujetos pasivos y los porcentajes de aplicación, excesos y cuotas fijas contempladas en el impuesto que se detallan en la tabla 6, a continuación:

La base imponible del ISR se ubica en las rentas de

Remuneraciones gravadas pagaderas mensualmente:					
	DESDE	HASTA	% A APLICAR	SOBRE EL EXCESO DE	MÁS CUOTA FIJA DE
I TRAMO	\$0.01	\$472.00	SIN RETENCIÓN		
II TRAMO	\$472.01	\$895.24	10%	\$472.00	\$17.67
III TRAMO	\$895.25	\$2,038.10	20%	\$895.24	\$60.00
IV TRAMO	\$2,038.11	En adelante	30%	\$2,038.10	\$288.57

Fuente: Dirección General de Impuestos Internos del Ministerio de Hacienda de El Salvador, 2019

La información en la tabla confirma que el ISR es un instrumento que permite pensar una política tributaria más equitativa, ya que exonera o grava gradual y progresivamente los niveles de ingreso, presentando para el caso de El Salvador discriminación positiva a las rentas más bajas, que son mayormente las de las mujeres. No obstante, es indispensable la revisión periódica de los tramos, porcentajes y cuotas de retención, basándose en diagnósticos adecuados, que consideren entre otras cosas, las brechas de género.

5. Necesidades de producción de información para avanzar en una tributación con equidad de género

5.1. Información disponible

A continuación, se presenta una tabla resumen de los principales instrumentos de medición de la situación socioeconómica del país y, que permiten, con muchos aspectos por mejorar, realizar análisis específicos o aproximaciones teóricas y empíricas a las condiciones de vida y de desarrollo económico y social de las mujeres.



Tabla 7: Medición productiva e instrumentos de información para la toma de decisiones económicas en El Salvador

Instrumentos de medición	Resultados	Aportes al estudio de la desigualdad e inequidad de género
Censos de El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Censo de población - Censo económico - Censo agropecuario 	Información desagregada por sexo, grupos de edad, localización y características de la vivienda.
Encuestas de hogares y usos particulares en El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> - Encuesta de ingresos y gastos - Encuesta de hogares y propósitos múltiples - Encuesta de uso de tiempo 	Principal generador de micro datos sobre la situación socioeconómica de las personas, según jefaturas de hogar, sexo y características diferenciadas del uso de tiempo.
Cuenta satélite de trabajo doméstico no remunerado	<ul style="list-style-type: none"> - Cálculos económicos de las actividades no remuneradas. - Aportes del trabajo no remunerado a las familias. 	Presenta el resultado de los cálculos económicos de las actividades no remuneradas que se realizan en los hogares y en la comunidad. Asimismo, mide el aporte de trabajo no remunerado al desarrollo de las familias con respecto al tamaño de la economía.

Fuente: Elaboración propia con base en Álvarez (2018). (b)

5.2. Retos de la generación de datos y estadística

La producción de información estratégica para la tributación con equidad recae en la necesidad de mejorar los sistemas de información con enfoque de género en las estadísticas oficiales e incorporar requerimientos de información y construcción de indicadores, de permanente actualización, de la economía del cuidado, que permitan realizar los mejores diagnósticos socioeconómicos para repensar los hechos generadores, sujetos pasivos, bases imponibles y tarifas de los tributos en El Salvador.

Un ejemplo de buena práctica en generación de información tributaria de calidad y con enfoque de género es la de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala⁸(SAT), que, entre los múltiples servicios al público, cuenta con un portal de transparencia que incluye estadísticas tributarias del gobierno central, comercio exterior, series históricas de recaudación y devolución del crédito fiscal.

⁸ Enlace sitio web SAT: <https://portal.sat.gob.gt/portal/>

6. Institucionalidad con competencia en materia de tributación para la equidad

La política tributaria de El Salvador comprende la utilización de diversos instrumentos, entre los que destacan los impuestos. Estos instrumentos, a su vez, tienen a su base un marco normativo o ley en la cual se definen los objetivos, público meta y forma de funcionamiento del impuesto.

Por lo anterior, la institucionalidad de la política tributaria en el país está directamente relacionada con el proceso de formación de leyes y marcos legales y, con las formas de participación e injerencia que tienen los diversos sectores involucrados en el ámbito de aplicación de los impuestos y otros instrumentos fiscales.

En El Salvador, el proceso de formación de ley tiene respaldo constitucional y sigue los siguientes pasos:



- 1. Iniciativa de ley o reformas de ley:** facultad que, según el artículo 133 de la Constitución de la República, tienen los diputados y las diputadas de la Asamblea Legislativa, La Presidencia de la República a través de sus ministros y, la Corte Suprema de Justicia en materia del órgano judicial, notariado, abogacía y competencias de los tribunales.
- 2. Consideración del pleno en Asamblea Legislativa y estudio por parte de comisión especializada en el tema.**
- 3. Transición de propuesta a decreto legislativo si se obtiene mayoría de votos en asamblea.**
- 4. Revisión del decreto legislativo por parte de Presidencia de la República, que puede sancionar o vetar. En el primer caso, el decreto es publicado como Ley de la República,** según el artículo 135 de la Constitución.

La descripción del proceso de formación de ley permite observar al menos tres instancias relevantes, que, dentro del mecanismo tienen la oportunidad de definir el enfoque económico y social de los instrumentos tributarios, estas instancias son:

1. Grupo o sector de la sociedad que presenta la iniciativa de ley o reformas de ley a la Asamblea Legislativa
2. Comisión especializada que discute el contenido de la propuesta y pleno legislativo
3. Presidencia de la República

Por tanto, en materia de tributación es importante analizar las siguientes preguntas estratégicas: ¿Qué sectores promueven la ley o reforma tributaria? ¿Qué elementos son tomados en cuenta en la discusión del pleno legislativo y comisión especial? ¿Cuál es el enfoque y cuáles son los criterios para la sanción de la instancia ejecutiva?

Lo anterior, adquiere relevancia si se toma en cuenta que, constitucionalmente, todo el proceso de formación de leyes y promoción de reformas está abierto a mecanismos de participación y consulta, que pueden ser mejor aprovechados por sectores sociales y académicos para incidir en políticas públicas en favor de la equidad en la tributación.

Es importante, tener claro que, en las decisiones de política tributaria también pueden incidir los intereses económicos y políticos de los grupos representados en los comités especializados y, estos, pueden reñir o respaldar una perspectiva de género en la aprobación de los instrumentos de recaudación.

Conclusiones y recomendaciones

- La estructura tributaria fundamentada en impuestos indirectos, que no considera tarifas diferenciadas para productos de primera necesidad, como alimentos y medicinas, consolida la posición de desventaja de las mujeres en la dimensión económica al gravar de manera indiscriminada los productos esenciales para la reproducción de la vida y, que deben ser adquiridos con los ingresos disponibles de las familias, sin importar que estos impuestos sean pagados en un contexto de brechas salariales y de ingresos.
- El interés y la atención de las instituciones de investigación y generadoras de pensamiento académico han estado centradas en combatir la desigualdad basada en el ingreso, es decir la desigualdad como una problemática general, sin resistir o reparar en las asimetrías dentro del mismo ingreso, que, para el caso, están fundamentadas en una organización social de los cuidados que condena a las mujeres a un círculo vicioso de la desigualdad, el cual se manifiesta en los ámbitos del hogar, la educación, el mercado de trabajo y la participación en el ingreso.
- Existen importantes esfuerzos por visualizar la posición de las mujeres en la estructura económica y social de El Salvador y, deben ser aprovechados para obtener diagnósticos certeros de las necesidades a suplir en materia de cuidados y con enfoque de corresponsabilidad social en los cuidados, que permitan avanzar a estadios de equidad en la tributación.
- La estructura tributaria salvadoreña ha avanzado hacia la progresividad, principalmente en los últimos diez años. Sin embargo, la recaudación total aún



descansa de manera importante en el IVA que es por definición, regresivo. Además, la progresividad de la estructura descansa en su totalidad en el Impuesto sobre la Renta, sin reactivar impuestos de importante potencial recaudatorios progresivos como el impuesto al patrimonio, sobre las ganancias o IVA diferenciado -y mayor al generalizado 13%- sobre los bienes de lujo, los cuales tendrían un importante impacto redistributivo en términos de género.

- Por lo anterior, es necesario analizar y descubrir como la estructura tributaria se convierte en un instrumento que petrifica o profundiza la desigualdad e inequidad, para que, como señala la CEPAL (2018:72), se avance en la implementación de acciones concretas para el diseño de una estructura tributaria progresiva que ataque desde ese flanco la desigualdad. Por ejemplo, el fortalecimiento del impuesto sobre la renta personal y los impuestos sobre el patrimonio pueden resultar como una receta efectiva para la reducción de la desigualdad.
- La dimensión económica del tema está enmarcada en la realidad de la economía del cuidado, la cual coloca automáticamente a las mujeres como sujetos tributarios ausentes o en desventaja dentro de las dinámicas de generación de ingresos y los mecanismos de redistribución y alcance de prestaciones sociales.
- El proceso de formación de ley en El Salvador, que da paso a muchas de las figuras tributarias, como el IVA y el impuesto sobre la renta, presenta una escala abierta de participación de sectores desde las etapas de propuesta o iniciativas de ley, hasta las etapas de consulta y revisión de los cuerpos normativos a aprobar en las diferentes instancias responsables. Por tanto, los diferentes sectores de la sociedad que tengan capacidad de propuesta tienen la oportunidad de presentar diagnósticos adecuados que promuevan decisiones informadas en los ámbitos legislativos.
- En este sentido técnico, es posible aprovechar el proceso de formación de leyes, para respaldar de mejor manera, las

iniciativas de ley y de reformas de marcos legales, en favor de estructuras tributarias que consideren las asimetrías y los sesgos de género como problemas dentro de la desigualdad, y que es necesario corregir para avanzar hacia una tributación con equidad. Asimismo, cobra particular importancia el aporte de la producción académica y de investigación y la calidad de los insumos para la discusión técnica y política en materia tributaria.

- Finalmente, en un sentido más político, es importante reconocer que las decisiones de política tributaria de un país pueden, en el marco del proceso de formación de ley, verse afectadas por los conflictos de interés de los diferentes sectores económicos representados en instancias como la Asamblea Legislativa y Órgano Ejecutivo, por esta razón, es indispensable que los diversos sectores progresistas, en especial, el movimiento feminista, participe activamente en la demanda y propuesta social a favor de una tributación con equidad.



Bibliografía

- Álvarez, I. (2018) “Corresponsabilidad social en los cuidados. Conceptos básicos y legislación vigente en El Salvador”. Análisis No 12/2018 Fundación Friedrich Ebert, El Salvador. (a)
- Álvarez, I. (2018) “Reconocimiento de los cuidados en El Salvador. Avances y tareas pendientes”. Análisis No 13/2018 Fundación Friedrich Ebert, El Salvador. (b)
- Arenas, A. (2018). “Política tributaria y sesgos de género: aproximaciones al caso colombiano” *Análisis*. 5. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). Bogotá. Agosto
- Banco Central de Reserva (2019) Cuadros y estadísticas tributarias de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/4-P), Santiago, 2018.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.
- Cortéz M. (2015) “Incremento al IVA, golpe bajo a la economía familiar”, Diario digital Contrapunto, San Salvador, agosto 2015.
- Cruz J. (año desconocido). “El impacto del impuesto al valor agregado sobre la economía familiar” Revista Coyuntura, Universidad de El Salvador, San Salvador, mes y año desconocido.
- D.L. No. 472. Ley de Impuesto sobre la Renta. Diario Oficial No. 241, Tomo 20, de la República de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 19 de diciembre de 1963.
- D.L. No. 296. Ley del Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios. Diario Oficial No. 143, Tomo 316, de la República de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 31 de julio de 1992.
- D.L. No. 154. Constitución de la República de El Salvador. Diario Oficial No. 234, Tomo 281 de la República de El Salvador, San Salvador, El Salvador, 12 de diciembre de 1983.
- Fondo Monetario Internacional. 2014. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP)*. International Monetary Fund. Washington.
- ICEFI (2018) *El proyecto de presupuesto 2019 de El Salvador: La herencia de los problemas fiscales*, San Salvador, El Salvador.
- I. Vaca Trigo, “Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario de trabajo”, *serie Asuntos de Género*, N° 154, (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2019.
- Ministerio de Economía (2018), Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples 2017, Dirección General de Estadística y Censos. Delgado. San Salvador.



Ministerio de Hacienda (2019) Tabla de retención del Impuesto Sobre la Renta 2019, documento para difusión. San Salvador, El Salvador.

OXFAM, CEPAL (2016) *Tributación para un crecimiento inclusivo*, Santiago, Chile.

OXFAM (2015) Un acercamiento a la desigualdad en El Salvador, San Salvador, El Salvador.

Autora

Iliana Álvarez Escobar

Es una economista salvadoreña, Licenciada en Economía por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de El Salvador (UCA) y Maestra en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como docente e investigadora en el Departamento de Economía de la UCA y es facilitadora de la Coordinadora Social por la Economía del Cuidado en El Salvador (COSEC) de El Salvador.

Impresión

© 2019 Friedrich-Ebert-Stiftung FES
(Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Edificio Torre Insigne, 6to nivel,
local 606, Colonia San Benito y Ave. Las
Magnolias, San Salvador

Apartado Postal: 1419
Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4329
Fax: (503) 2263-4339
www.fesamericacentral.org

Responsable: Julia Aguilar,
Coordinadora de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

www.fesamericacentral.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ANÁLISIS – ISSN: 2413-6611