ANÁLISIS
N°9-2019

fesamericacentral.org

Tributación para la equidad de género en Costa Rica

Roxana Morales Ramos/Fernando Rodríguez Garro

Noviembre de 2019

- En Costa Rica existe un amplio marco legal o normativo para garantizar la igualdad y equidad de género y, a nivel internacional, el país ha ratificado importantes convenios o compromisos a favor de los derechos de las mujeres.
- A pesar de lo anterior, las mujeres aún mantienen condiciones socioeconómicas y laborales de desventaja con respecto a los hombres. Entre ellos, la tasa de participación laboral supera el 70%, mientras que, entre las mujeres, a pesar de que se ha incrementado en las últimas décadas, apenas ronda el 50%.
- La pobreza es un problema con rostro femenino, el 54% de la población en condición de pobreza son mujeres. Además, en el 20% de la población de menores ingresos, más del 46% de los hogares tiene jefatura femenina.
- El sistema tributario debe compensar esta situación, tratando de abordar este problema social con la aplicación diferenciada de ciertos impuestos, de forma que reconozca las disparidades sociales y de género existentes en el país.
- Este documento presenta un análisis del sistema tributario y su contribución o no con la equidad entre hombres y mujeres en el país. Además, se presentan propuestas o recomendaciones para corregir los sesgos encontrados.

FES TRIBUTACIÓN
Observatorio Económico y Social
ESCUELA DE ECONOMÍA - UNIVERSIDAD NACIONAL - COSTA RICA
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

Contenido

- Introducción: tributación, género y perspectiva de género 4
- Desigualdad de género en Costa Rica 5
  - Esperanza de vida al nacer 6
  - Participación de las mujeres en el mercado laboral 7
  - Tasa de desempleo abierto 8
  - Subempleo e informalidad 9
  - Brecha de ingresos 9
  - Más mujeres que hombres con estudios universitarios 10
  - Feminización de la pobreza 11
  - Pobreza y jefatura del hogar 11
  - Crítica a la medición de la pobreza: línea de pobreza 12
  - Uso del tiempo: trabajo remunerado y no remunerado 12
  - Posición de Costa Rica en índices internacionales relativos al género 13
- Estado del arte de la tributación para la equidad de género 14
- Sistema tributario ¿hay sesgos de género? 16
  - Situación de las finanzas del Gobierno Central 16
  - Carga tributaria y Gasto público 17
  - Estructura de los ingresos tributarios del Gobierno Central 18
  - Sesgos de género en el sistema tributario costarricense 20
  - Aspectos tributarios que contribuyen con la equidad de género 23
- Institucionalidad de los impuestos y las instancias de decisión 24
- Los datos y las fuentes de información 25
- Conclusiones y recomendaciones 26
- Referencias 27

Introducción: tributación, género y perspectiva de género

En este documento se presenta un breve diagnóstico sobre el estado actual del sistema tributario costarricense y su relación con la equidad de género. El análisis se centra en los tributos que son recaudados por el Gobierno Central[1]. Es importante señalar que, para reducir las brechas de género, la política tributaria debe analizarse dentro del marco de la política fiscal, ya que a través del gasto público o gasto tributario[2] se podrían obtener mayores y mejores resultados.

Para iniciar, es necesario definir algunos conceptos clave para comprender el estudio, entre ellos: tributación, género y perspectiva de género.

La "tributación" corresponde a las aportaciones que solicita el Estado para financiar las necesidades colectivas de orden público. En este sentido, el país define una serie de políticas y reglas sobre la forma en que se recaudan esos tributos (impuestos): tipos de impuestos, contribuyentes, actividades que se gravan, monto o tasa impositiva, exoneraciones o exenciones, entre otros aspectos, lo cual tendrá un impacto en la distribución del ingreso y, por tanto, sobre las brechas sociales, dentro de estas, las relacionadas con el género.

Por su parte, la palabra "género", que proviene del latín "genus", se refiere al conjunto de características que cada sociedad asigna a hombres y mujeres. Al respecto Corina Rodríguez (2015) expone lo siguiente:

> El concepto de género como categoría social de análisis es una de las contribuciones teóricas más significativas del feminismo contemporáneo. Surgió para explicar las desigualdades entre varones y mujeres, y para dar cuenta de cómo la noción de lo femenino y lo masculino se conforma a partir de una relación mutua, cultural e histórica. El género es una categoría transdisciplinaria que remite a los rasgos y funciones psicológicos y socioculturales que se atribuyen a cada uno de los sexos en cada momento histórico y en cada sociedad. (Nota al pie N°3)

En relación con la incorporación de la "perspectiva de género" en diferentes temas, la cual es una contribución de la economía feminista, Rodríguez (2015) manifiesta:

> La «perspectiva de género», en referencia a los marcos teóricos adoptados para una investigación o desarrollo de políticas o programas, implica: a) reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres; b) que estas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas, y c) que ellas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión. (Nota al pie N°3)

En este sentido, es importante mencionar que las políticas económicas no son neutrales con respecto al género, ya que para Rodríguez (2010), según sea su diseño así pueden profundizar la desigualdad económica de género o reducirla, por lo que es necesario incorporar la "perspectiva de género" en estas. Adicionalmente, Rodríguez (2010) considera fundamental la evaluación del impacto de las políticas sobre la equidad de género:

> Por el lado del gasto público, la política adoptada puede favorecer o perjudicar la situación de las mujeres en función de: i) el impacto del gasto público sobre el nivel general de actividad (en qué medida promueve o no el consumo y la inversión); ii) la provisión específica de servicios sociales, muchos de los cuales afectan especialmente a las mujeres por su vinculación con la reproducción de las personas (como es el caso de los servicios de educación y salud); iii) el sostenimiento del poder adquisitivo de las transferencias monetarias de los distintos programas públicos (jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares, transferencias monetarias condicionadas, etc.). (Rodríguez, 2010, p.20).

Considerando lo anterior, con el presente trabajo se pretende determinar si el sistema tributario costa-

1 Otros tributos son recaudados por los Gobiernos Locales (Municipalidades): patentes comerciales, recolección de basura, impuestos sobre bienes inmuebles, permisos de construcción, entre otros.

2 Ingresos que el Estado deja de percibir al otorgar concesiones tributarias que benefician de manera particular a algunos contribuyentes, actividades o regiones. Este gasto tributario estaría relacionado con la exoneración de impuestos que se realice a actividades que signifiquen una acción afirmativa para la igualdad y equidad de género.

rricense contiene aspectos, explícitos o implícitos, que beneficien o perjudiquen la equidad de género en el país. Para alcanzar este objetivo, se toman como referencia diversos estudios realizados por varios autores/as a nivel internacional sobre este tema y, se realiza un amplio análisis de la legislación tributaria costarricense, particularmente de la relacionada con el Impuesto General sobre la Renta, el Impuesto General Sobre las Ventas (hoy Impuesto al Valor Agregado, IVA) y otros impuestos recaudados por el Gobierno Central a través del Ministerio de Hacienda.

Este documento se divide en cinco capítulos. En el primero, se presenta un análisis de la desigualdad de género en Costa Rica a partir de diversas estadísticas oficiales disponibles. En el segundo, se presenta, brevemente, el estado del arte en el tema de la tributación para la equidad de género, a nivel nacional e internacional. En el tercer capítulo, se analiza el sistema tributario costarricense con énfasis en los sesgos de género. En el cuarto capítulo, se presenta un breve análisis sobre la institucionalidad costarricense de los impuestos y las instancias de decisión y, en el quinto capítulo, se presentan los datos y fuentes de información disponibles en el país que permiten realizar estudios de este tipo. Asimismo, en este último capítulo, se determina qué tipo de información hace falta para poder evidenciar aún más los sesgos de género en la tributación.

Finalmente, se presenta un apartado de conclusiones y recomendaciones derivadas de la presente investigación.

Desigualdad de género en Costa Rica

Históricamente, las sociedades se han establecido bajo paradigmas androcéntricos que se caracterizan por establecer importantes diferencias entre lo económico y lo no-económico, entre trabajo y no-trabajo, equiparando lo económico a los mercados. Además, estos paradigmas consideran que la producción de valores de cambio es la única o la principal actividad económica y que trabajo es sinónimo de trabajo remunerado. En este sentido, las demás actividades o dimensiones de la realidad que no se monetizan se clasifican como sociales, no económicas. Las dimensiones económicas se han masculinizado y las no-económicas se han atribuido históricamente a las mujeres (Pérez, 2005).

A raíz de lo anterior surge también el concepto marxista denominado "división sexual del trabajo", el cual pone de manifiesto que el trabajo no se distribuye de manera neutral entre hombres y mujeres, es decir, existen diferencias marcadas entre las labores que ellos y ellas realizan, tanto dentro del mercado de trabajo como fuera de este.

Esta división sexual del trabajo determina a las mujeres como responsables de la reproducción (trabajo doméstico, cuidado de niños y niñas, personas enfermas y adultas mayores), y a los hombres de la producción. Asimismo, la división sexual del trabajo en el ámbito doméstico se traslada al mercado laboral, donde se da una inserción laboral desventajosa y subordinada para las mujeres como consecuencia de que este mercado excluye y segrega en función del sexo, a partir de diferencias reales o ficticias en la disponibilidad femenina y masculina que tienen su origen en la distribución desigual de las cargas familiares entre mujeres y hombres (Bravo, 2009).

La división sexual del trabajo y la jerarquización entre diferentes ámbitos de trabajo ha contribuido a la invisibilización y desvalorización social del trabajo fuera del mercado realizado mayoritariamente por las mujeres. (Bravo, 2009).

Costa Rica cuenta con un amplio marco legal y normativo para garantizar la igualdad y equidad de género. A nivel internacional, ha ratificado importantes convenios, entre ellos, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) que entró en vigencia en Costa Rica el 4 de mayo de 1986, y diversos convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- Convenio Nº 100 sobre igualdad de remuneración
- Convenio Nº 111 relativo a la discriminación laboral
- Convenio Nº 122 sobre la política del empleo
- Convenio Nº189 de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Recomendación Nº111 Recomendación sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación)
- Recomendación Nº 90 sobre igualdad de remuneración.

- Recomendación Nº 191 sobre la protección de la maternidad
- Recomendación Nº 156 sobre los trabajadores con responsabilidades

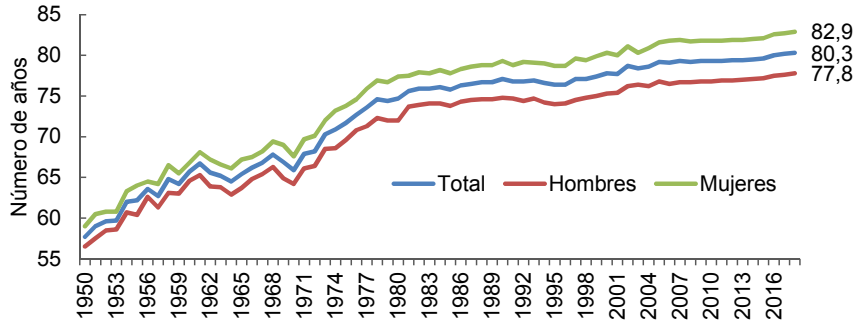
A pesar de lo anterior y de los esfuerzos que se han venido realizando, en el país persiste una serie de brechas de género en los ámbitos económico y social. A continuación, se presentan algunas estadísticas e indicadores que dan cuenta de estas brechas[3]. La información se toma de diferentes encuestas, entre ellas:

- Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM): fue realizada por el INEC entre 1987 y el 2009, en julio de cada año[4]. En el 2010 se sustituye por la ENAHO.
- Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO): realizada por el INEC en julio decada año, desde 2010[5].
- Encuesta Continua de Empleo (ECE): realizada trimestralmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), desde el tercer trimestre de 2010.
- Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2017: realizada en el 2017 por el INEC, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto de Estudios de Población de la Universidad Nacional (IDESPO).
- Índice de Desarrollo Humano (IDH), realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Estadísticas fiscales del Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Esperanza de vida al nacer

En Costa Rica, históricamente, las mujeres han tenido una mayor esperanza de vida que los hombres (ver Figura 1). El país ha realizado esfuerzos importantes que han permitido mejorar este indicador[6] y, actualmente, a nivel mundial se ubica en la posición 32 (con 80 años de esperanza de vida) de 189 países, según datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2018). Internacionalmente, Hong Kong y China tienen la mayor esperanza de vida (84,1 años), seguidos por Japón (83,9 años), Suiza (83,5 años) y España (83,3 años).

Figura 1
Costa Rica: esperanza de vida al nacer. Total y por sexo. 1950-2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Entre las razones que podrían explicar esta diferencia entre los sexos está la mayor tasa de mortalidad entre los varones debido a accidentes de tránsito, homicidios y sedentarismo y, a que comúnmente las mujeres hacen mayor uso de la medicina preventiva.

3 Es importante mencionar que muchas de las estadísticas en el país se presentan desagregadas por sexo (hombres y mujeres), no así por género en el sentido amplio.

4 La información estadística disponible en línea solamente se encuentra del 2001-2009, los resultados anteriores solo se disponen de forma física en las instalaciones del INEC.

5 Dado los cambios metodológicos entre la EHPM y la ENAHO, las cifras no son estrictamente comparables, por ello se presentarán de manera separada.

6 Universalización del acceso al sistema de salud y 93,3% de cobertura de agua potable en el país, entre otras.

Participación de las mujeres en el mercado laboral

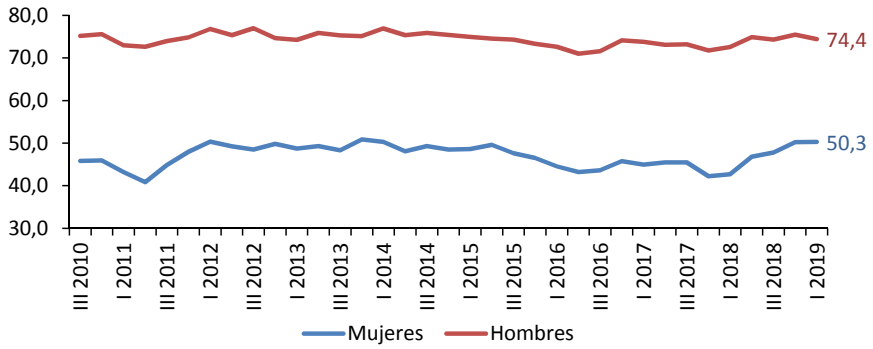
Según la EHPM, en el año 1990 la tasa neta de participación[7] de los hombres fue del 77% mientras que la de las mujeres era de apenas el 30,3%. En el año 2000, la tasa de participación de las mujeres aumentó y se ubicó en 35%, en el 2005 fue del 40,4% y, en el 2008 del 41,7%

Según la nueva encuesta de hogares (ENAHO), en 2009 la tasa de participación de los hombres fue de 77,2% y la de las mujeres de 44,5%. Para el 2018, dicha tasa se redujo entre los hombres (se ubicó en el 72,7%) y aumentó ligeramente entre las mujeres (llegó al 45,2%).

Por su parte, según la Encuesta Continua de Empleo[8] del INEC, la tasa de participación de las mujeres en el II trimestre de 2019 llegó al 50,3% y la de los hombres al 74,4% (Ver Figura 2).

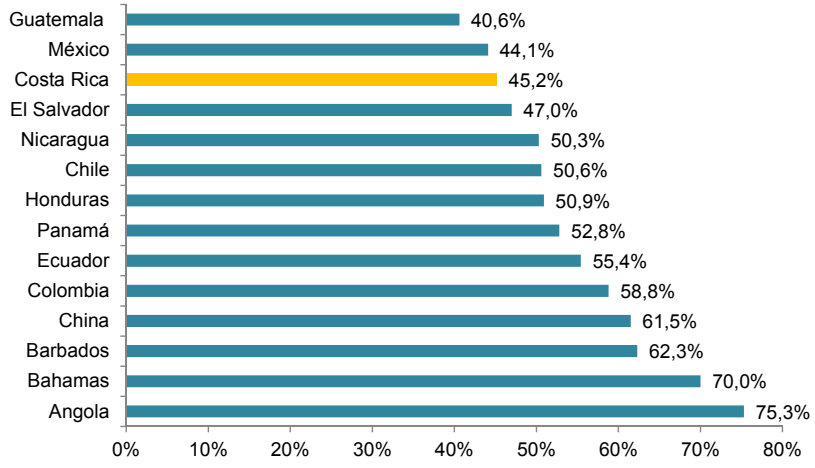
Los datos anteriores evidencian que cada vez más mujeres se han venido incorporando al mercado laboral, no obstante, aún se ubica muy por debajo de la tasa de participación de los hombres.

Figura 2
Costa Rica: tasa neta de participación según sexo



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECE del INEC.

Figura 3
Tasa neta de participación de países seleccionados, 2017



Fuente: elaboración propia con información del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

7 Porcentaje de la Fuerza de Trabajo (ocupados más desempleados) con respecto a la población de 15 años y más. Corresponde al porcentaje de la población de 15 años o más que al momento de la encuesta se encontraban trabajando o que hicieron alguna gestión en las últimas cuatro semanas para buscar trabajo.

8 Es una encuesta trimestral, realizada por el INEC, que inició en el III trimestre de 2010. Es la que presenta la mayor cantidad de información periódica con respecto al mercado laboral costarricense.

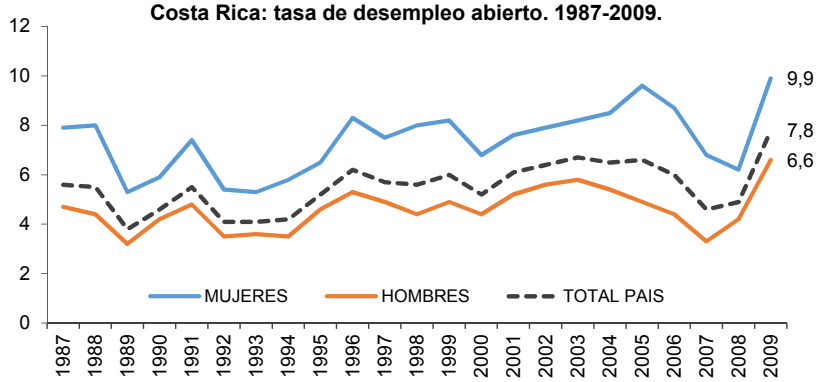
Por su parte, a pesar de que en Costa Rica cada vez más mujeres se incorporan a la fuerza de trabajo, la tasa de participación es bastante baja si la comparamos con otros países. En la Figura 3, se presenta la tasa de participación femenina, en varios países, para el año 2017.

Tasa de desempleo abierto[9]

Las mujeres que han decidido incorporarse al mercado laboral han tenido mayores dificultades que los hombres para encontrar un empleo. En la Figura 4 se presenta el comportamiento de la tasa de desempleo abierto[10] en el periodo 1987-2009 y se observa cómo la brecha entre ellos y ellas se mantuvo constante. Además, en 2008-2009 el nivel de desempleo aumentó de manera importante, producto de la crisis financiera internacional.

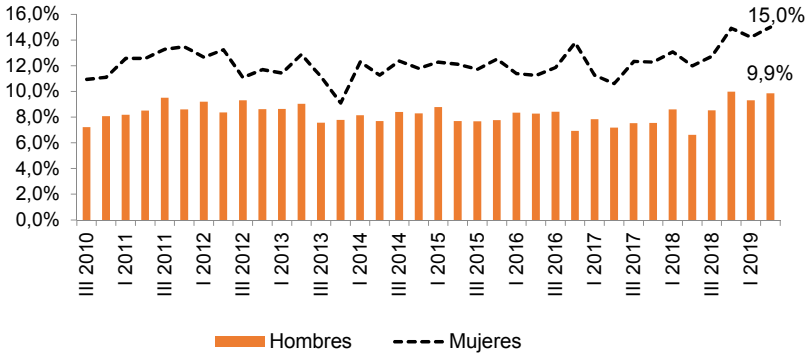
De 2009 en adelante, se presentan las mismas brechas entre los sexos, no obstante, con niveles de desempleo mayores que los mostrados en la EHPM (Figura 5). Esta situación pone de manifiesto que las políticas públicas que se han venido implementando en el país no han logrado cerrar estas brechas.

Figura 4
Costa Rica: tasa de desempleo abierto. 1987-2009.



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM del INEC.

Figura 5
Costa Rica: tasa de desempleo abierto por sexo.
IIIQ 2010 - IIQ 2019.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECE del INEC.

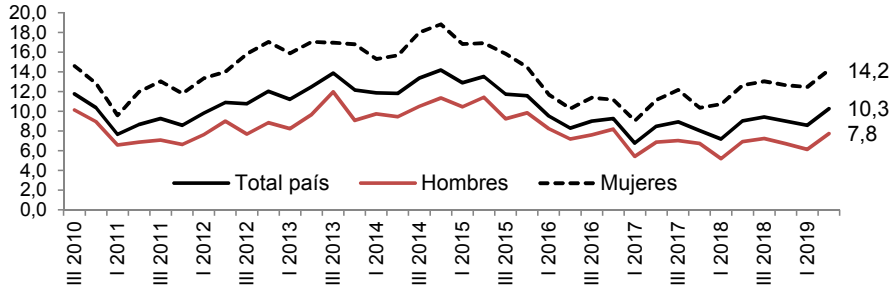
9 De 1987 a 2009 se presenta información obtenida de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). En 2010 el INEC cambió la metodología y pasó a publicar una nueva encuesta llamada Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Además, a partir del tercer trimestre de 2010 el INEC publica una encuesta exclusiva para analizar el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo. Para analizar el mercado laboral, en esta sección, se utiliza la EHPM y la ECE.

10 Cantidad de personas desempleadas con respecto a la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo corresponde a la población de 15 años y más ocupada o disponible para trabajar que ha buscado activamente un empleo en las últimas cuatro semanas de referencia de la encuesta.

Subempleo[11] *e informalidad*[12]

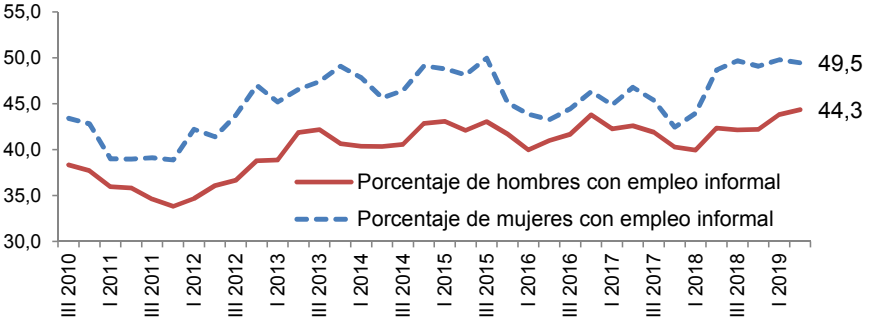
Además del mayor nivel de desempleo entre las mujeres, en Costa Rica también se presentan brechas en cuanto a subempleo e informalidad. Los datos evidencian que a las mujeres se les dificulta más encontrar un empleo con respecto a los hombres, y además, cuando lo encuentran, catorce de cada cien lo hacen en condición de subempleo y una de cada dos dentro de la informalidad (ver Figuras 6 y 7).

Figura 6
Costa Rica: tasa de subempleo por sexo (IIQ 2010 - IIQ 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECE del INEC.

Figura 7
Costa Rica: porcentaje de personas ocupadas con empleo informal (IIIQ 2010 - IIQ 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECE del INEC.

Brecha de ingresos

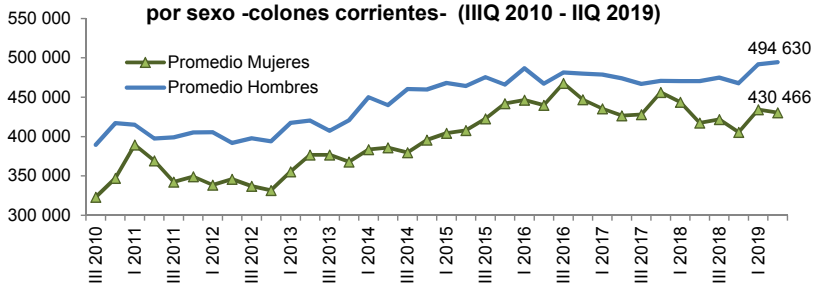
Al analizar la diferencia de ingresos promedio[13] entre hombres y mujeres, en el empleo principal, encontramos que también existe una brecha a favor de los hombres (Figura 8) y esta se ha mantenido a través del tiempo. Para el segundo trimestre de 2019, los datos indican que ellas tienen un ingreso promedio inferior al de ellos en un 13% (Figura 9) o, en otras palabras, por cada 100 colones de ingreso de los hombres, las mujeres obtienen 87.

11 "Subempleo por insuficiencia de horas: personas ocupadas que durante la semana de referencia de la encuesta trabajaron menos de 40 horas por semana en todos sus empleos, desean trabajar más horas y están disponibles para trabajar más pero no consiguen más empleo." INEC, 2013.

12 El empleo informal comprende: a) asalariados sin seguridad social financiada por su empleador(a), b) asalariados que reciben salario en especie o que recibieron salario por una única vez (no son susceptibles de los rebajos de seguro social), c) personas ayudantes no remuneradas, d) trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal en forma periódica) y e) trabajadores por cuenta propia con trabajos ocasionales (laboran menos de un mes).

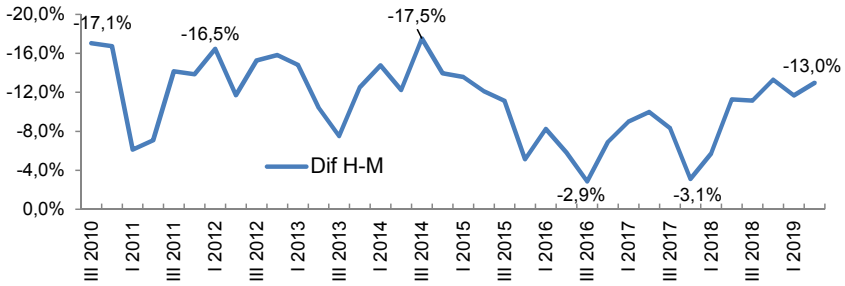
13 Es importante señalar que esta brecha se refiere a la diferencia en el ingreso promedio mensual entre hombres y mujeres en el empleo principal, por lo que no debe entenderse como diferente pago por igual trabajo.

Figura 8
Costa Rica: Ingreso mensual promedio en el empleo principal por sexo -colones corrientes- (IIIQ 2010 - IIQ 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECE, INEC.

Figura 9
Costa Rica: Brecha de ingreso mensual promedio en el empleo principal entre hombres y mujeres -porcentaje- (IIIQ 2010 - IIQ 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de la ECE, INEC.

A continuación, se presenta una lista de posibles situaciones que explican esa brecha de ingresos:

a. Los altos puestos que son mejor pagados son ocupados mayoritariamente por hombres.

b. La mayoría de las actividades en que se desarrollan las mujeres son de más baja remuneración y/o calificación, con respecto a las actividades en que se desarrollan los hombres.

c. Pago de mejores salarios a ellos por una mayor experiencia laboral o simplemente por discriminación, esto a pesar de contar con el mismo nivel educativo (grado académico).

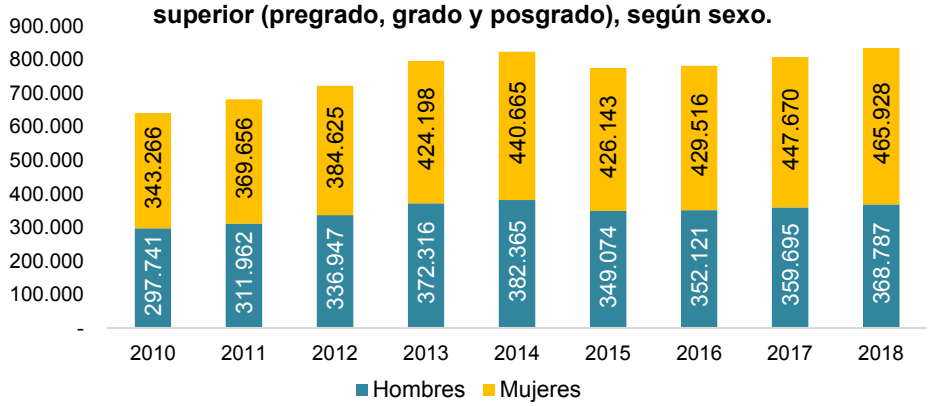
d. Mayor tasa de subempleo entre las mujeres: aunque quisieran y están disponibles para trabajar más horas, no logran obtener al menos cuarenta horas de trabajo semanales (esto se traduce en ingresos promedio mensuales inferiores)

e. La combinación del trabajo remunerado con el no remunerado hace que muchas de ellas prefieran o se vean obligadas a trabajar en jornadas cortas, lo que se traduce en un promedio de ingresos mensual inferior al de ellos.

Más mujeres que hombres con estudios universitarios

En el 2018, del total de personas de 15 años y más con educación superior, el 44,2% corresponde a hombres y el 55,8% a mujeres, lo cuál evidencia que hay más mujeres que hombres con estudios universitarios en Costa Rica. Esta diferencia se registra desde 2010, momento en que se creó la ENAHO, y cada vez se acrecienta más: en el 2010 la diferencia era de 7,1 puntos porcentuales (p.p.) a favor de las mujeres y en el 2018 esa diferencia es de 11,6 p.p. (Figura 10)

Figura 10
Costa Rica: población de 15 años y más con educación superior (pregrado, grado y posgrado), según sexo.



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO, INEC.

Feminización de la pobreza

A nivel nacional, según la ENAHO 2018, hay 92.109 más mujeres que hombres con algún nivel de pobreza. Además, un 24,1% de las mujeres son pobres y entre los hombres el porcentaje es de 21,6%. Analizándolo de otra forma, tenemos que del total de personas que viven en condición de pobreza en el país, el 54% son mujeres y el resto hombres. (Ver Tabla 1). Estos datos ponen de manifiesto que existe una feminización de la pobreza en Costa Rica.

Ambas fuentes de información muestran un aumento significativo de los hogares liderados por mujeres.

Además, según los datos de las encuestas de hogares realizadas desde 1987 por el INEC, el porcentaje de hogares en condición de pobreza con una mujer jefe de hogar -sea esta extrema o no extrema-, se ha venido incrementando. En 1987, el 24,5% del total de hogares en extrema pobreza era jefeado por una mujer, y dicho porcentaje llegó al 49,5% en 2018.

Tabla 1. Costa Rica: Cantidad de personas por nivel de pobreza, según sexo. 2018.

Nivel de pobreza	Cantidad de personas			Peso relativo		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Pobreza	524.980	617.089	1.142.069	46,0%	54,0%	100%
Pobreza extrema	163.754	197.029	360.783	45,4%	54,6%	100%
Pobreza no extrema	361.226	420.060	781.286	46,2%	53,8%	100%
No pobre	1.904.207	1.944.451	3.848.658	49,5%	50,5%	100%
Total de personas	2.429.187	2.561.540	4.990.727	48,7%	51,3%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de la ENAHO del INEC (2018).

Pobreza y jefatura del hogar

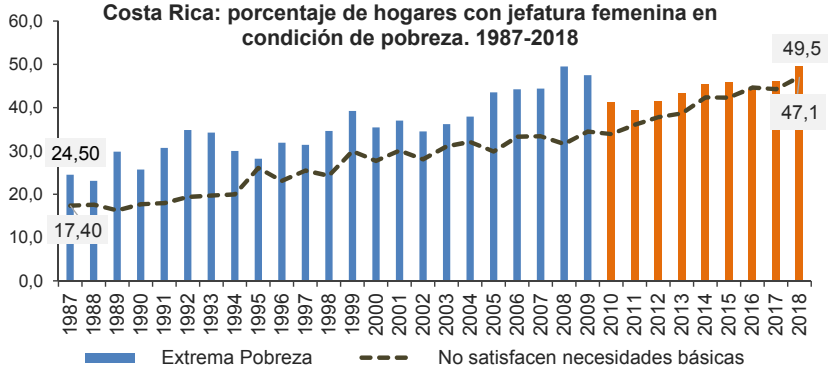
A nivel nacional, según el Censo de Población y Vivienda de 2011 (último disponible), el porcentaje de hogares con jefatura femenina alcanzó el 29,1%; en el Censo del año 2000 era un 23%. Asimismo, según la ENAHO, el porcentaje de hogares jefeados por mujeres pasó del 35,2% en 2010 al 39,9% en 2018[14].

Con respecto a los hogares en pobreza no extrema, en 1987 el 17,4% era liderado por una mujer, y en 2018 alcanzó el 47,5% (Figura 11).

Estos datos evidencian que cada vez más mujeres son jefas de hogar y que, a su vez, más hogares en situación de pobreza son liderados por mujeres.

14 Al dividir la información por zona, se observa que, en el 2018, en la urbana, el porcentaje de hogares con jefatura femenina es del 42,2%, y en la zona rural es del 32,9%.

Figura 11
Costa Rica: porcentaje de hogares con jefatura femenina en condición de pobreza. 1987-2018



Nota: de 1987 a 2009 se utiliza como fuente la EHPM y en adelante la ENAHO. Ambas encuestas no son estrictamente comparables.

Fuente: elaboración propia con datos de la EHPM y la ENAHO del INEC.

Adicionalmente, es importante mencionar que, según datos del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), específicamente del Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), con datos a junio de 2012, la mayoría de las mujeres jefas de familia no tienen pareja con quien compartir las responsabilidades del hogar (cuido, protección, manutención, formación). Al respecto se indica que alrededor de un 92% de las jefas de hogar no poseen pareja, mientras que, entre los hombres jefes de hogar, el 84,1% sí tienen una pareja con quien compartir las responsabilidades. Ello evidencia la difícil situación que enfrenan las mujeres cuando están al mando de sus familias (Morales, 2014).

Crítica a la medición de la pobreza: línea de pobreza

En Costa Rica, al igual que en muchos países del mundo, para determinar si un hogar es pobre o no, se utiliza la metodología de línea de pobreza; sin embargo, esta técnica podría estar subestimando los verdaderos niveles de pobreza que enfrentan las mujeres. Lo anterior por cuanto para calcular el ingreso per cápita del hogar (el cual se compara con la línea de pobreza y se establece si un hogar es pobre, no pobre o pobre extremo), quienes elaboran las estadísticas suponen que el ingreso total del hogar se reparte por igual entre cada uno de sus miembros. No obstante, este supuesto podría no responder a la realidad, ya que no necesariamente el ingreso de una persona se distribuye de forma homogénea entre todos los integrantes del hogar, por lo que muchas mujeres y niños podrían estar en condición de pobreza, aunque las estadísticas no lo manifiesten (Espino, 2006).

Uso del tiempo: trabajo remunerado y no remunerado

En el año 2017, en Costa Rica, el INEC en conjunto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto de Estudios en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA), aplicaron por primera vez la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). Esta encuesta se ha realizado con objetivo de incorporar la medición del trabajo no remunerado en las estadísticas nacionales, ya que como se mencionó al inicio de este documento, las actividades del hogar al no ser monetizadas no son contabilizadas dentro de la producción (PIB) y por tanto han sido invisibilizadas y desvalorizadas, a pesar del importante aporte que realizan a la sociedad.

La elaboración de esta encuesta es muy importante para el país, ya que permite obtener estadísticas con perspectiva de género, las cuales "ayudan a promover el cambio, destruyen los estereotipos y contribuyen a la comprensión de la situación real de las mujeres y hombres en la sociedad". (ENUT, 2017, p.3).

Dentro de los resultados más importantes de esta encuesta, que evidencian las brechas en el uso del tiempo entre hombres y mujeres, se mencionan los siguientes:

a. Alrededor del 98 % de las personas de 12 años y más destinan tiempo a realizar al menos una

actividad de trabajo doméstico no remunerado (TDNR) a la semana.

b. Las mujeres quienes dedican una mayor cantidad de tiempo social promedio semanal al TDNR, con 35:49 horas, mientras que los hombres destinan 13:42 horas.

c. Las mujeres dedican al TDNR, en promedio, por semana, 22 horas más que los hombres.

d. Las mujeres dedican por semana, en promedio, 15:51 horas al trabajo remunerado, mientras que los hombres dedican 35:51 horas en promedio.

e. Las mujeres dedican, en promedio, por semana, 34:10 horas a tiempo libre, y los hombres 37:48 horas.

f. El tiempo social promedio en preparación y servicio de alimentos es la actividad de TDNR a la cual las mujeres le dedican más tiempo a la semana (13:53 horas). Los hombres solo dedican 3:50 horas de su tiempo, es decir las mujeres trabajan casi 4 veces más que los hombres en esta actividad.

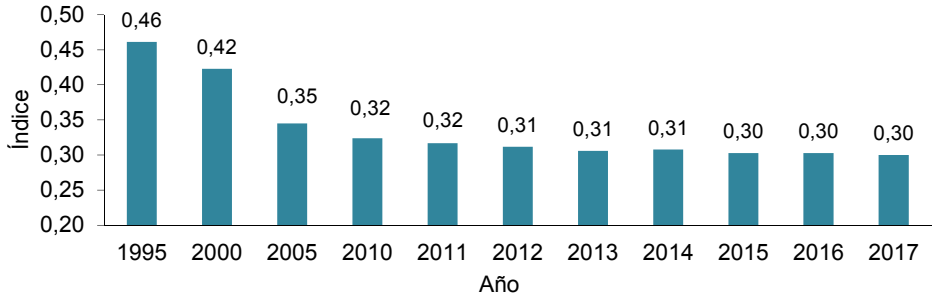
Adicionalmente, a partir de los datos de la ENUT, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) elaboró la Cuenta Satélite de Trabajo Doméstico No Remunerado[15], cuyos resultados fueron publicados en octubre de 2019. Esta cuenta determinó que el trabajo doméstico no remunerado en Costa Rica equivale al 25,3% del PIB, unos 8 millones de millones de colones anuales y; además, demostró que este tipo de trabajo está recargado en las mujeres: el 71% es realizado por mujeres (18% del PIB) y el 29% por hombres (7,3% del PIB).

Posición de Costa Rica en índices internacionales relativos al género

Índice de desigualdad del Género (IDG)

Este índice mide la desigualdad entre hombres y mujeres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral[16]. Varía entre cero (cuando no existe desigualdad) y uno (cuando hay desigualdad).

Figura 12
Costa Rica: Indice de Desigualdad de Género. 1995-2017



Fuente: elaboración propia con datos del PNUD.

g. En cuanto a la limpieza y mantenimiento de la vivienda, las mujeres dedican en promedio 8:59 horas semanales, y los hombres solo 03:37 horas.

h. En el cuido de personas menores de 12 años, las mujeres dedican en promedio 5:24 horas semanales, y los hombres 3:37 horas.

i. En limpieza de ropa y calzado, las mujeres dedican, en promedio, 4:06 horas por semana y los hombres 00:51 horas.

15 El principal objetivo de esta cuenta es estimar el valor monetario (valor económico) que tiene el trabajo doméstico no remunerado. Es importante mencionar que dentro de esta cuenta satélite solo se incluyen aquellos servicios producidos por los hogares para uso final propio y que tienen la característica de poder delegarse a una tercera persona (puedo pagar a alguien para que haga esa tarea por mí).

16 "La dimensión de salud se mide con base en dos indicadores: tasa de mortalidad materna y la tasa de fecundidad adolescente. La dimensión de empoderamiento también se mide con dos indicadores: el porcentaje de escaños del parlamento ocupados por cada sexo y por los niveles de educación segundaria o superior obtenido. La dimensión laboral se mide por la participación de las mujeres en la fuerza laboral" (PNUD, 2017)

Al analizar este índice para Costa Rica, observamos que ha habido una mejora desde 1995, siendo que cada vez el índice se acerca más a cero (Figura 12). Para el 2017 (último dato disponible), el país se ubicó en el puesto 63 de 189 países. Las primeras tres posiciones las ocuparon: Noruega, Suiza y Australia.

Índice Global de la Brecha de Género

El Índice Global de Brecha de Género es elaborado por el Foro Económico Mundial y evalúa a 149 países en cuatro dimensiones:

a. Participación y oportunidad Económica: remuneración, participación y puestos de trabajo de alto nivel de especialización

b. Logro Educativo: acceso a niveles de educación básicos y superiores

c. Salud y supervivencia: esperanza de vida y proporción entre sexos

d. Empoderamiento Político: representación en las estructuras de adopción de decisiones

Para el 2018, los cinco países con menor desigualdad o disparidad de género son: Islandia, Noruega, Suecia, Finlandia y Nicaragua. Costa Rica ocupó el puesto 22 con un índice de 0,749. Por dimensión, el país ocupó las siguientes posiciones:

a. Participación y oportunidad Económica: 105

- Logro Educativo: 1
- Salud y supervivencia: 63
- Empoderamiento Político: 16

A nivel latinoamericano, el país ocupó el puesto numero tres, por debajo solo de Nicaragua y Barbados.

Adicionalmente, según el informe de 2018, Costa Rica subió 19 lugares con respecto a la medición anterior, en gran parte impulsado por un aumento significativo de mujeres en el parlamento, situando al país al top 10 mundial en este indicador. Además, se indica que el país cerró completamente su brecha de género en el nivel educativo.

Estado del arte de la tributación para la equidad de género

Costa Rica no presenta experiencia escrita que fuera posible ubicar sobre el tema de tributación para la equidad de género, a pesar de la consulta realizada a instancias de análisis como el Programa Estado de la Nación.

A la falta de investigación, en términos generales, en materia tributaria, se le suma la total ausencia del tema de género como una variable de análisis dentro del sistema tributario. Este trabajo, cuyo abordaje es bastante general, sería la primera aproximación del tema que se realiza en Costa Rica.

Uno de los trabajos pioneros en el análisis de los sesgos de género en el sistema tributario, es el de Jane Gale Stotsky, del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional, que fue publicado en 1996. En dicho análisis Stotsky señala que estos sesgos de género pueden darse de manera explícita, implícita o ambas (Rossignolo, 2018). El sesgo de género explícito depende de las disposiciones expresadas en las leyes de impuestos o en el código tributario nacional, mientras que el sesgo de género implícito depende de las repercusiones que estas normas tienen en los diferentes impuestos, así como en las disposiciones legales que el sistema tributario tiene para hombres y mujeres.

Según Stotsky, los sesgos de género explícitos eran más comúnmente encontrados en los impuestos al ingreso personal o a la renta personal, propiamente en países con un mayor nivel de desarrollo de este tipo de imposición. Los sesgos implícitos son más difíciles de identificar, pues depende de juicios de valor sobre lo que debe ser un comportamiento económico o social (Stotsky, 1996). Los sesgos analizados por Stotsky en su trabajo, particularmente los relacionados con el impuesto a la renta personal, se ubicaron en función de la complejidad del sistema tributario en este rubro en particular, que es común en países desarrollados[17].

17 Según el documento *Revenue Statistics 1965-2012*, de la OCDE, los países miembros de esa organización recaudaban en impuestos a la renta personal un 8.5% del PIB en promedio (dato del 2011). En los últimos años la recaudación del impuesto de renta a las personas físicas en Costa Rica ha rondado el 1,5% del PIB.

La realidad de los países latinoamericanos, que caracteriza también a Costa Rica, es que el impuesto a la renta personal es poco avanzado y tiene un principio de aplicación mucho más sencillo que en el caso de los países desarrollados.

Según Stotsky los sesgos implícitos surgen de la aplicación, por ejemplo, de tasas impositivas más altas en el ingreso personal, que pueden desalentar el trabajo de un segundo miembro del hogar (tradicionalmente la mujer en una relación de pareja, hombre-mujer). Esto se da porque el impuesto se aplica sobre los ingresos sumados del hogar, lo que aumenta la carga impositiva cuando se obtiene un segundo ingreso. Considerando que las mujeres sufren de discriminación salarial y de ingresos, es probable que el trabajo femenino aporte una renta menor que el trabajo masculino, haciéndolo más susceptible de la decisión de no trabajar para evitar someter al hogar en su conjunto a una carga tributaria más alta. Nuevamente, esta es una realidad más común en países desarrollados que en países en desarrollo, donde es más frecuente encontrar esquemas simplificados de gravamen del ingreso personal, particularmente el salarial, en el cual el impuesto se aplica de forma individual y no de forma colectiva en el hogar.

El trabajo de Stotsky no encontró sesgos importantes en otros impuestos, además del impuesto de renta personal, como en el caso de los impuestos al consumo, el impuesto de renta corporativo o los impuestos aplicables al comercio internacional. No obstante, advertía que esa situación podía cambiar en función de modificaciones en el patrón de consumo, el ingreso familiar o el patrón de desarrollo industrial. La realidad en algunos países de la región es que las decisiones de gravar determinados bienes o exonerarlos de impuestos al consumo, por ejemplo, sí han introducido sesgos de género, que han generado discusiones importantes sobre la necesidad de corregirlos.

Los trabajos realizados en la región se han topado en realidades distintas y, como era previsto, con sesgos explícitos principalmente en impuestos indirectos, aunque en menor medida, y sesgos implícitos en mayor proporción, particularmente por el rol jugado por las mujeres en las sociedades latinoamericanas. En el caso de Colombia, el trabajo realizado por Ana Isabel Arenas (2018) concluyó que en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) había un sesgo explícito de género, por el pago del impuesto a las compresas y tampones, mientras que en el mismo impuesto se ubican sesgos implícitos debido a la situación socioeconómica de las mujeres colombianas.

En lo que respecta al impuesto sobre la renta, se identificaron sesgos implícitos de género, propiamente surgidos en el hecho generador, al introducir una expresión de inequidad horizontal para las mujeres colombianas, en función de su menor participación como contribuyentes por la mayor incidencia de informalidad en este grupo de población, que implica un menor ingreso. Además, se identificó un sesgo implícito debido a las exenciones y deducciones, "especialmente en los gastos de representación para personas en los más altos cargos del estado, y en el exceso del salario básico en las Fuerzas Militares y en la Policía Nacional, cargos ejercidos en amplia mayoría por la población masculina, a quienes beneficia" (Arenas, 2018).

Para el caso de Venezuela, el trabajo realizado por Esther Pineda (2018), concluyó que existen elementos de discriminación en el otorgamiento de beneficios fiscales al matrimonio o pareja de hecho, que beneficia en mayor medida a la población masculina, que representa el 61% de la jefatura familiar en los hogares venezolanos; el pago de las mismas alícuotas del IVA para todos los productos, a pesar de las diferencias en cuanto al acceso y consumo de productos y servicios básicos, que se constituiría en un sesgo implícito principalmente; y la aplicación de impuestos al consumo sobre productos adquiridos exclusivamente por mujeres (Pineda, 2018).

Finalmente en un análisis efectuado para el caso de Argentina, que incluía una valoración de diferentes impuestos, Rossignolo (2018) encontró que, al analizar la carga tributaria de los impuestos indirectos, "los hogares en donde las mujeres son perceptoras de renta soportan la carga más elevada, pues estos se encuentran más concentrados en la distribución inferior del ingreso que otros tipos de hogares, como los encabezados por hombres y los que tienen dos fuentes de ingresos[18]" (Rossignolo, 2018). En el caso del impuesto de renta no existe el sesgo implí-

18 La naturaleza regresiva de los impuestos indirectos tiende a generar un sesgo implícito, producto de los mayores niveles de pobreza de los hogares con jefatura femenina, muchos de ellos con familias extendidas.

cito debido a que el impuesto se declara de forma individual, pero sí es factible encontrar un sesgo, que a su vez genera un problema de equidad vertical y horizontal del impuesto[19].

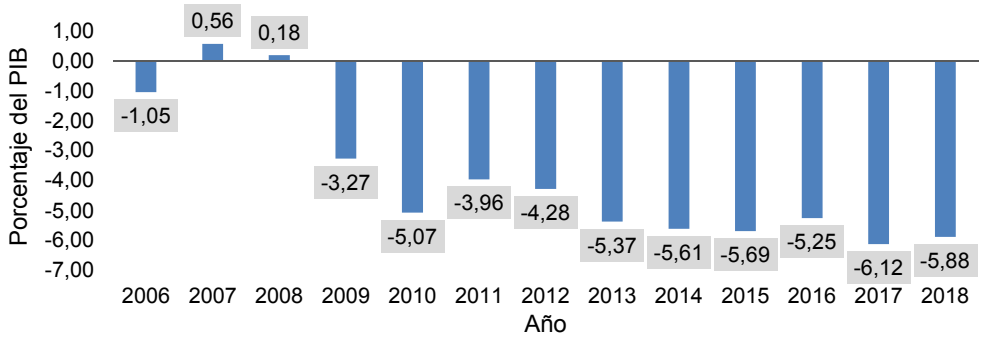
En el caso de Argentina, las personas que obtienen sus ingresos producto de su trabajo deben pagar el impuesto sobre la renta, en el tanto sus ingresos superen el mínimo no imponible, mientras que las personas que obtienen sus ingresos de rentas del capital financiero no deben hacerlo. Cabe señalar que dentro de este último grupo es más probable encontrar personas de mayores ingresos y en particular hombres.

Sistema tributario ¿hay sesgos de género?

Situación de las finanzas del Gobierno Central

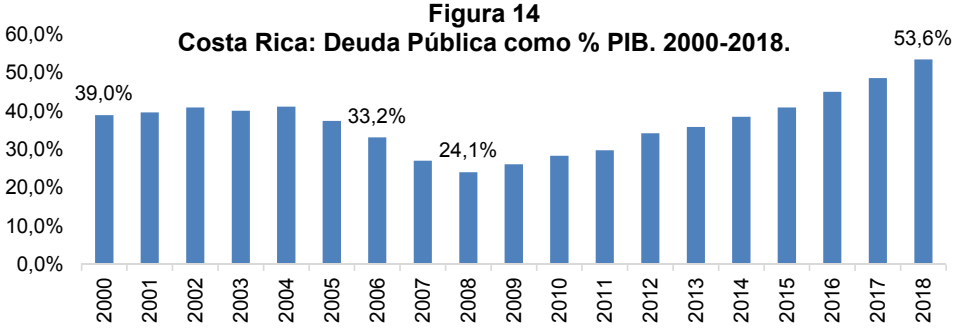
Después de la crisis financiera internacional de 2008-2009, el resultado financiero del Gobierno Central se volvió deficitario y llegó al -6.12% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2017. En 2018 se logró reducir ligeramente y para 2019 el Ministerio de Hacienda lo ha estimado en -6.3% del PIB (Ver figura 13).

Figura 13
Costa Rica - Gobierno Central: resultado financiero como porcentaje del PIB. 2006-2018



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Figura 14
Costa Rica: Deuda Pública como % PIB. 2000-2018.



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

El anterior resultado ha provocado un fuerte incremento en la deuda pública desde el año 2009, la cual alcanzó el 53,6% del PIB en 2018 (Figura 14). El Banco Central de Costa Rica (BCCR), en la revisión de su Programa Macroeconómico 2019-2020, realizada en julio 2019, ha estimado una deuda del Gobierno Central de 59,1% del PIB para este año y de 62% del PIB para el 2020.

19 La equidad vertical se da cuando las personas que tienen mayor capacidad de pago aportan proporcionalmente un monto mayor del tributo. Por ejemplo, el impuesto sobre la renta escalonado. La equidad vertical horizontal se da cuando individuos con una misma capacidad de pago soportan una misma carga tributaria, es decir, cuando las personas con un mismo nivel de ingresos aportan igual al fisco.

Estos resultados adversos han obligado al país a tomar acciones correctivas en materia fiscal con el objetivo de sanear las finanzas del Estado y, es por ello que, después de una amplia discusión, fue aprobado[20] -por la Asamblea Legislativa- el proyecto de ley expediente 20.580 (Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas). Esta ley fue publicada en La Gaceta el 4 de diciembre de 2018 (Decreto Legislativo N.º 9635) e incorpora modificaciones como las siguientes:

- Se migra del Impuesto General sobre las Ventas (IGV) al Impuesto al Valor Agregado (IVA)[21]. El objetivo es ampliar la base tributaria ya que muchos servicios no estaban gravados, aun cuando estos han venido ganando importancia dentro de la economía. En esta ley se dejaron algunos bienes y servicios exentos, y otros se gravaron con tasas diferenciadas del 1%, 2%, 4% y 13%.
- Se realiza una reforma parcial del Impuesto Sobre la Renta (ISR).
- Se realizan algunas modificaciones al empleo público.
- Se aprueba una "regla fiscal", la cual determina, entre otros aspectos, que el crecimiento del gasto corriente estará en función del crecimiento del PIB y del tamaño de la deuda pública.

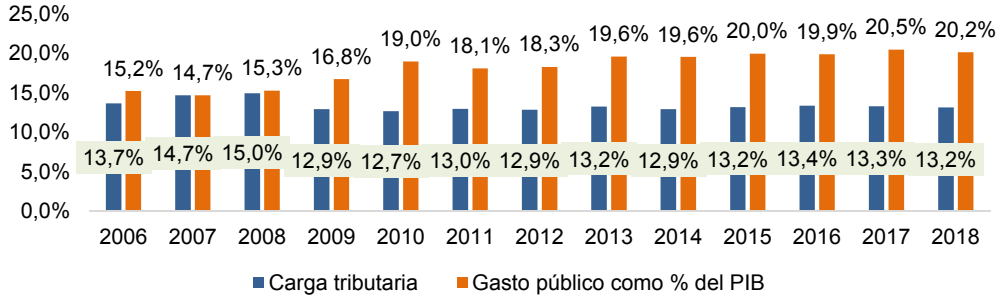
Es importante mencionar que la mayor parte de esta Ley entró en vigencia el 01 de julio de 2019[22], por lo que es probable que la información que se presenta a continuación sufra variaciones en los próximos meses, particularmente la estructura de ingresos y gastos del Gobierno Central.

Carga tributaria y Gasto público

La carga tributaria[23] entre el 2006-2008 rondó el 15% del PIB y, después de ese periodo se ha mantenido cercana al 13,2% del PIB. Por su parte, el gasto público como porcentaje del PIB pasó del 15,2% en 2006 al 20,2% en 2018 (Figura 15). Como resultado, se tiene el crecimiento del déficit fiscal y de la deuda pública mencionados anteriormente. Esta situación es la que ha tornado insostenibles las finanzas del Estado y ha preocupado y ocupado al país en los últimos años.

Además de la reforma fiscal recién aprobada, el Gobierno de la República, a través del Ministerio de Planificación, ha presentado un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa que busca modificar las remuneraciones del sector público (bases salariales y pluses como anualidades, dedicación exclusiva, carrera profesional, entre otros). Lo anterior con el objetivo de frenar el crecimiento del gasto público en sueldos y salarios (Figura 16).

Figura 15
Costa Rica: Carga tributaria y gasto público como porcentaje del PIB. 2006-2018



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

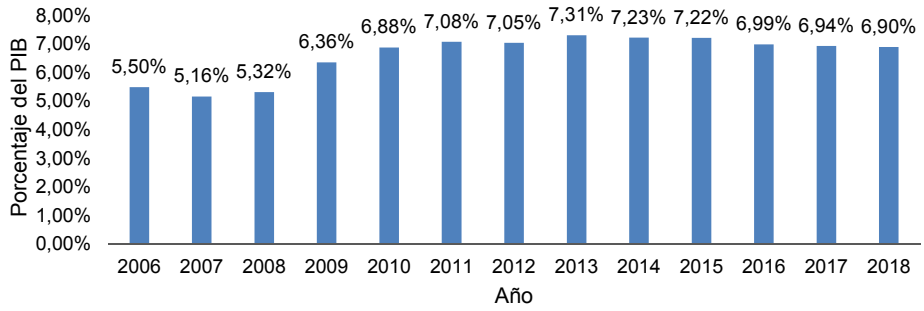
20 Se aprobó en segundo debate el lunes 3 de diciembre de 2018, con 34 votos a favor y 17 en contra.

21 Mediante el Decreto Legislativo N.º 9635 (Fortalecimiento de las Finanzas Públicas), la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica decreta en su Título I (Ley del Impuesto al Valor Agregado), la reforma integral de la Ley N.º 6826 (Ley del Impuesto General sobre las Ventas) del 8 de noviembre de 1982.

22 En la ley se estableció un impuesto del 1% para los productos incorporados en la canasta básica tributaria (determinada por el Ministerio de hacienda según el consumo de los primeros dos deciles de la población), sin embargo, del 01 de julio de 2019 y hasta el 01 de julio de 2020 ese impuesto no se cobrará. Adicionalmente, otros impuestos (IVA y renta) se empezarán a cobrar paulatinamente.

23 Ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

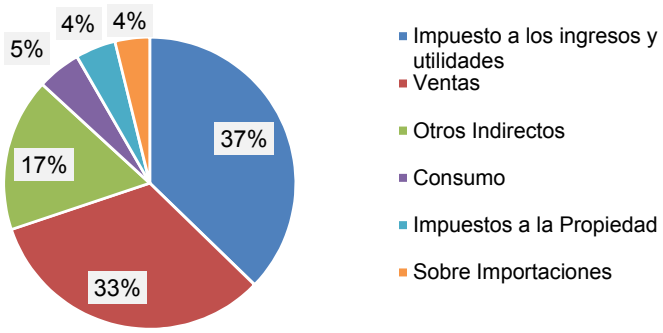
Figura 16
Costa Rica: gasto total en remuneraciones de trabajadores por parte del Gobierno Central. 2006-2018.



Nota: El gasto en remuneraciones incluye salarios y cargas sociales.
Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Estructura de los ingresos tributarios del Gobierno Central

Figura 17
Costa Rica: Composición de los ingresos tributarios del Gobierno Central. Año 2018.



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Hay alrededor de 105 tributos vigentes en el país, según información de la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda. Muchos de estos tributos son tasas[24], impuestos municipales, algunas contribuciones especiales[25] para el financiamiento de entidades desconcentradas y, en otros casos, timbres de muy poca capacidad recaudatoria.

De los impuestos creados para financiar los gastos en que incurre el gobierno central, tres de ellos significan el 80% de los ingresos tributarios a este nivel de gobierno, mientras que el resto de estos, dispersos en una cantidad importante de legislación, significan casi un 20% de los ingresos tributarios.

A partir de información del Ministerio de Hacienda, es posible calcular el peso relativo que tienen los diferentes grupos de impuestos dentro del total de ingresos tributarios del Gobierno Central. Estos ingresos se dividen en seis grandes grupos, siendo que los impuestos directos tienen un menor peso que los impuestos indirectos. En la Figura 17 se observa la composición para el año 2018.

24 Según el artículo 4 del Código Tributario costarricense (Ley N°4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios),"Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado".

25 Según el artículo 4 del Código Tributario costarricense (Ley N°4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios),"Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación".

Tabla 2 . Costa Rica: composición de los ingresos tributarios del Gobierno Central

	1990	2000	2018
Ingresos Tributarios	100%	100%	100%
Impuesto a los ingresos y utilidades	17%	22%	37%
Ventas	30%	38%	33%
Otros Indirectos	11%	9%	17%
Consumo	16%	20%	5%
Impuestos a la Propiedad	2%	3%	4%
Sobre Importaciones	21%	7%	4%
Sobre Exportaciones	3%	0%	0%

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

En la Tabla 2, se presenta la composición de los ingresos tributarios para 1990, 2000 y 2018 y, se observa que los ingresos por impuesto a los ingresos y utilidades han ganado peso a través del tiempo y los impuestos sobre el "consumo" más bien han perdido importancia relativa. También se observa la fuerte caída en ingresos por impuestos al comercio exterior, explicado por la apertura comercial del país y la firma de diversos acuerdos bilaterales y multilaterales.

Los ingresos por impuesto a los ingresos y utilidades (impuesto sobre la renta) más bien ganaron peso, pasando del 22% al 37% entre 2000 y 2018, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos tributarios del gobierno central.

Por otra parte, la recaudación del impuesto de ventas; hasta el cierre del 2018 la segunda fuente de ingresos tributarios se había venido erosionando de forma lenta pero sostenida, a pesar de que la actividad económica ha mantenido niveles aceptables de crecimiento. La razón de esto último es que los servicios han venido adquiriendo cada vez más importancia dentro del consumo de la población, sin que el impuesto de ventas los gravara de forma extendida como sucede con los servicios, lo que debería corregirse a partir de la vigencia del Impuesto al Valor Agregado (1° de julio de 2019). A partir de esta fecha el IVA sustituye al impuesto general sobre las ventas.

El tercer impuesto en importancia es el impuesto único a los combustibles (creado en el año 2001, luego de la fusión de otros impuestos aplicados entonces a estos bienes). Este impuesto representa normalmente entre un 11% y un 12% de los ingresos tributarios del país. Durante los años 2014 y 2015 sufrió una caída importante, producto de la reducción significativa en el uso de combustibles fósiles para generación eléctrica, y se volvió a recuperar en los últimos años por un aumento en la demanda de combustible de los hogares. No obstante, lo anterior, la introducción de nuevas tecnologías en vehículos, impulsada por la aprobación en el 2018 de incentivos tributarios para su adquisición, y la posibilidad de contar con un transporte rápido de pasajeros, tipo tren o tranvía urbano, erosionaría la recaudación futura de lo que es hoy mismo el tercer pilar del sistema tributario costarricense.

El cuarto impuesto en importancia es el impuesto selectivo de consumo, fue creado como una forma de gravar bienes suntuarios, o sea, consumidos por sectores de mayores ingresos. Con la homogenización del consumo este impuesto fue perdiendo esa funcionalidad y se convirtió en una fuente adicional de ingresos como cualquier otra. La Ley que creó este impuesto dejó establecida la posibilidad de que el mismo fuera rebajado por decisión del Poder Ejecutivo, lo que derivó desde hace un tiempo en un proceso paulatino de desaplicación de este tributo. En la actualidad son pocos los bienes sujetos a impuesto selectivo de consumo, del cual un 64,2% de su recaudo proviene de la importación de vehículos nuevos y usados.

La concentración de los ingresos tributarios no solo es un problema del sistema tributario en general, sino en la distribución de la recaudación de cada impuesto también existe un alto nivel de concentración. Por ejemplo:

- En el impuesto a las personas jurídicas, un 71,1% proviene de tres sectores: Comercio,

restaurantes y hoteles, Industria manufacturera y Servicios financieros y seguros.

- En el impuesto de renta aplicable a los trabajadores, el 78% de estos estuvo exento, un 9,7% alcanzó la tarifa del 10% y 12,3% alcanzó la tarifa del 15%, aunque los montos pagados como impuesto no necesariamente se corresponden a esos porcentajes de su ingreso total.

- En el caso del impuesto de ventas la concentración es más dramática, pues el 82,3% de la recaudación del impuesto proviene de dos sectores: Comercio, hoteles y restaurantes e Industria manufacturera.

Estos niveles de concentración hacen que la variabilidad de la recaudación aumente cuando los sectores más sujetos a impuestos sufren de desaceleración de su actividad económica, lo que hace también más vulnerable el sistema tributario a vaivenes económicos. A eso debe sumarse que la concentración de los impuestos existentes en un número limitado de contribuyentes puede incrementar los afectos adversos de la aplicación de estos tributos, además de contribuir a la percepción entre la población que se pagan altos impuestos, lo cual no se sostiene al contrastarlo con la realidad.

En general, se podría decir que el sistema tributario costarricense es regresivo pero dicha regresividad se ha venido reduciendo. Con la aplicación de la reforma fiscal podría cambiar esta composición y mejorar un poco más la progresividad del sistema, sin embargo, habría que esperar los resultados en los próximos años.

Sesgos de género en el sistema tributario costarricense

Los sesgos de género que se han encontrado en el sistema tributario costarricense son principalmente implícitos, aunque se han ubicado dos circunstancias en las que podría haber un sesgo de género explícito.

- Impuesto sobre la renta: existe un sesgo en la forma de aplicar los créditos fiscales por hijos y por cónyuge.

- En el IVA: la eliminación de una exoneración a los productos de higiene femenina, que sí estuvo presente en la anterior ley del Impuesto General sobre las Ventas (IGV), además del gravamen actual sobre los productos de uso durante la gestación, maternidad y lactancia.

Con respecto al primer caso, en el artículo 15 (Tarifa del impuesto) de la Ley de Impuesto Sobre la Renta, Ley No.7092, se establece la escala de tarifas del impuesto para las personas físicas con actividades lucrativas y la posibilidad de aplicar un crédito fiscal, o sea, una reducción en el monto a pagar por cada hijo y por el cónyuge[26].

La legislación no establece una limitación a la deducción por los hijos cuando los padres de estos están separados, de forma permanente o temporal, o incluso cuando nunca contrajeron matrimonio (los padres). Por tanto, considerando que es más común que las mujeres asuman la patria potestad de los hijos cuando los padres de estos están separados, esta falencia en la redacción permitiría que los hombres apliquen créditos fiscales por hijos por los cuales no están velando.

Según información del INEC, en 2018 el 39,9% de los hogares poseían jefatura femenina (623 mil hogares) y el 30,1% tenía jefatura femenina sin pareja (470 mil hogares), es decir, del total de hogares con una mujer a la cabeza, el 75% no poseía una pareja con quien compartir la responsabilidad de los hijos (INEC, 2018). No había, por tanto, responsabilidad financiera de los hombres para con los menores y aun así la legislación le posibilita aplicar el crédito fiscal por hijos.

Con respecto al crédito por el cónyuge, el artículo 15 en su inciso c) establece que "En el caso de que ambos cónyuges sean contribuyentes, este crédito podrá ser deducido, en su totalidad, solamente por uno de ellos". En este sentido, es probable que cuando la mujer se incorpore al mercado laboral, este beneficio ya esté siendo utilizado por el varón, lo que excluye a ellas de su uso.

En el caso del artículo 34 del mismo cuerpo normativo, que establece la forma en que se aplican los créditos fiscales, por hijos y por cónyuge, a las rentas percibidas por el trabajo dependiente y los montos por jubilación, persiste el mismo problema del artículo 15, solo que en mayor medida con respecto al crédito por hijos.

26 Para el periodo fiscal 2019 el Ministerio de Hacienda estableció: ¢18.000 por hijo y ¢26.880 por el cónyuge, anualmente.

Crédito por cónyuge: en el apartado ii) se establece que, "en el caso de que ambos cónyuges sean contribuyentes, este crédito sólo podrá ser deducido, en su totalidad, por uno de ellos". Se mantiene el problema del artículo 15 en su inciso c.

Crédito por hijos: en este caso el sesgo de género es mayor ya que en el apartado i) se establece que "en el caso de que ambos cónyuges sean contribuyentes, cada hijo sólo podrá ser deducido por uno de ellos"[27], lo que podría estar limitando a muchas mujeres madres contribuyentes (casadas, separadas o solteras) a hacer uso de este beneficio (esto cuando el padre de los hijos ya hace uso de este tipo de crédito fiscal). En otras palabras, si el padre decidió utilizar el crédito y la madre no trabajaba en ese momento, posteriormente ella no podrá aplicarlo, indistintamente de si viven juntos o no. En este caso el sesgo se ha denominado como explícito, aunque considerando las condiciones de hogares monoparentales con jefatura femenina en el país, también podría considerarse un sesgo implícito.

En el caso del impuesto al valor agregado (IVA), en la Ley N°9635, Fortalecimiento de las finanzas públicas, del 4 de diciembre de 2018, se establece, en su artículo 11, un impuesto del 1% para los productos incluidos en la canasta básica. En ese mismo artículo, en el numeral 3, literal b, se establece que:

> "…Esta canasta se definirá con base en el consumo efectivo de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares que se encuentren en los dos primeros deciles de ingresos, de acuerdo con los estudios efectuados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)" (p.11).

Por esta razón, en la actual definición de canasta básica solo se incluyen las "toallas sanitarias delgadas y expresamente se excluyen las toallas ultradelgadas, con aromas, nocturnas y los protectores diarios" (Decreto No. 41615, MEIC-H).

Aunque el mecanismo definido por el artículo 11 de la Ley del IVA busca tener una referencia objetiva en la aplicación del beneficio de la tarifa reducida, protegiendo el consumo de la población de menores ingresos, introduce un sesgo de género que afecta a las mujeres del 80% de los hogares restantes. En la Ley del IVA no se introduce ningún de carácter tributario para los productos de uso durante la gestación, la maternidad o la lactancia, que sean de uso exclusivo de las mujeres.

La anterior ley de Impuesto General sobre las Ventas determinaba en su artículo 9, que estaban "exentas del pago de este impuesto, las ventas de los artículos definidos en la canasta básica tributaria". En el reglamento de ese cuerpo normativo, propiamente en su artículo 5, se definían los artículos que componían la canasta básica, donde además se incluían artículos de higiene personal. En ese listado se incluían las toallas sanitarias sin ninguna limitación de tipo, tamaño, aditivos o características adicionales. Cabe indicar que ni en ese reglamento ni en el actual se exoneran productos para uso durante la gestación, la maternidad y la lactancia, por lo que ese sesgo de género ha estado presente desde hace mucho tiempo.

La creación del IVA supuso una involución en la discriminación de género en este impuesto al consumo, al limitar los beneficios fiscales a bienes de uso exclusivo de las mujeres (toallas sanitarias). Tampoco avanzó en la consideración del sesgo de género en el tratamiento de otros bienes, como los anteriormente señalados, por lo que se podría decir que el IVA conserva un sesgo explícito de género en los bienes de uso exclusivo de las mujeres.

En cuanto a los sesgos implícitos, se han ubicado cuatro casos donde se podrían citar problemas, aunque en uno de ellos las reformas recientes podrían haber introducido una corrección positiva:

- Históricamente, los hombres han tenido un mayor acceso a puestos directivos, gerenciales y de jerarquía política, con respecto a las mujeres, lo que implica un mayor ingreso promedio para ellos; no obstante, el sistema tributario no discriminaba en el impuesto sobre la renta aplicado a los salarios altos, es decir, tenía muy poca equidad vertical (solo existían tres tramos: 0%, 10% y 15%, y el más alto se aplicaba sobre el exceso de 1.226.000 colones mensuales). La reforma que se introdujo a finales del 2018,

27 El Ministerio de Hacienda establece el mismo monto anual del crédito fiscal por hijos y por cónyuge para personas físicas con actividades lucrativas y para personas asalariadas. Para el caso de las personas asalariadas, a diferencia de lo establecido para personas físicas con actividades lucrativas, para poder optar por el crédito por hijos se deben cumplir los siguientes requisitos: que sean menores de edad, que estén imposibilitados para proveerse su propio sustento debido a incapacidad física o mental o que estén realizando estudios superiores, siempre que no sean mayores de 25 años.

con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, sumó dos tramos al impuesto sobre la renta (de 20% y 25%) cobrado a las rentas del trabajo personal dependiente y las jubilaciones, quedando de esta manera (rigen a partir del 01 de julio de 2019):

- Hasta ¢817.000, exento.
- Sobre el exceso de ¢817.000 mensuales y hasta ¢1.199.000 mensuales, se pagará el 10%.
- Sobre el exceso de ¢1.199.000 mensuales y hasta ¢2.103.000 mensuales, se pagará el 15%.
- Sobre el exceso de ¢2.103.000 mensuales, y hasta ¢4.205.000 mensuales, se pagará el 20%.
- Sobre el exceso de ¢4.205.000 mensuales, se pagará el 25%.

De esta forma se mejora la equidad vertical del impuesto de renta y se reduce sustancialmente el sesgo implícito de género en este impuesto.

- En el caso de la aplicación del IVA, si bien el tránsito del IGV al IVA no implicará un esfuerzo fiscal mayúsculo, los hogares más pobres pagarán un monto mayor adicional del impuesto en función de su ingreso, que con respecto a otros deciles de ingreso. (Tabla 3) Considerando que en el 20% de la población de menores ingresos el 46,7% de los hogares tiene jefatura femenina, mientras que a nivel nacional los hogares con jefatura femenina son un 39,9%, el impacto de la entrada en vigencia del IVA[28] afecta proporcionalmente más a los hogares pobres con jefatura femenina que a los hogares en otros niveles de ingreso, incluso aquellos con jefatura femenina, que son proporcionalmente menos en los grupos de mayor ingreso[29].

  El efecto anteriormente citado es marginal, es decir, adicional al impacto que el anterior Impuesto General sobre las Ventas (IGV) tenía, pues el IVA se formuló como una modificación general del IGV, que también funcionaba como un tributo al valor agregado. En el caso del Impuesto General sobre las Ventas, el impuesto era regresivo desde la perspectiva del ingreso, algo relativamente fácil de concluir por la naturaleza del impuesto, lo que quiere decir que el IVA vino a profundizar ese efecto y a introducir un sesgo implícito de género mayor que el que ya tenía el IGV.

- El otro caso analizado es el sesgo implícito del impuesto único a los combustibles, la tercera fuente de ingresos en importancia en el sistema tributario costarricense. El impuesto a los combustibles tiene efectos sobre la disponibilidad del ingreso que podemos dividir en dos, según Barreix, Bes y Roca (2009): el impacto directo, como consecuencia del uso de combustible para los vehículos propios, cocción de alimentos (por uso del gas licuado de petróleo) y otros, así como el impacto indirecto, por el efecto sobre el precio del transporte de pasajeros y el transporte de carga de los bienes consumidos en los hogares. Considerando ambos efectos, el impuesto a los combustibles en Costa Rica es regresivo y su aplicación además tiene un efecto de concentración del ingreso (Barreix, Bes y Roca, 2009).

- Cuando se separan los impactos del impuesto único a los combustibles en el ingreso de las familias costarricenses, se obtienen resultados

Tabla 3. Gasto adicional mensual por hogar con respecto a los ingresos promedios del hogar, por la entrada en vigencia del IVA. Por decil de ingreso

Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Decil 9	Decil 10
0.97%	0.65%	0.71%	0.53%	0.68%	0.50%	0.62%	0.54%	0.51%	0.40%

Fuente: Morales y Rodríguez (2019).

28 El Impuesto al Valor Agregado (IVA) empezó a regir formalmente el 1 de julio del 2019.

29 Según información del INEC, en el 20% de la población de mayores ingresos, el porcentaje de hogares con jefatura femenina es de un 36,2%.

diferentes. Partiendo del índice de Gini antes de impuestos, 0,5770, se llega a un índice de Gini de 0,5764 producto del efecto directo, o sea, el efecto directo es progresivo, pero al sumar a este efecto el impacto indirecto del impuesto el índice de Gini queda en 0,5777 (Barreix, Bes y Roca, 2009). El efecto indirecto es bastante regresivo, al punto de restar la progresividad del efecto directo, lo cual sucede porque el efecto directo recae principalmente sobre los deciles de mayores ingresos (deciles 9 y 10), mientras que el efecto indirecto recae en los hogares de menores ingresos (deciles 1 y 2). Al igual que sucede con el IVA, dado que el impuesto a los combustibles es regresivo y su efecto indirecto impacta más al 20% de la población de menores ingresos, donde proporcionalmente hay un mayor número de hogares con jefatura femenina, este es un impuesto con un sesgo de género implícito.

Finalmente, aunque no se analizó de forma amplia, pues la revisión de los sesgos se concentró en los impuestos de la administración central, es importante citar el caso de las contribuciones a la seguridad social. Al ser estas contribuciones un impuesto a la nómina, o una carga parafiscal como lo definen algunas personas, que tiene una tarifa plana o fija, no refleja equidad vertical, o sea, no implica un esfuerzo proporcionalmente mayor al ingreso en los salarios más altos, por lo que tiende a ser un tipo de aportación regresiva o neutra. Considerando que las mujeres tienen menos acceso a trabajos mejor remunerados, la falta de equidad vertical de las contribuciones sociales refleja un sesgo implícito de género.

Para un mejor análisis de este caso debe estudiarse más el efecto de las contribuciones sociales según niveles salariales diferentes, además valorar la posibilidad de que estas contribuciones tengan otro sesgo implícito, al convertirse en una barrera a la formalización de ciertos negocios.

Aspectos tributarios que contribuyen con la equidad de género

El impuesto sobre la renta (a personas físicas con actividades lucrativas, personas asalariadas o jubiladas) en Costa Rica, como se mencionó anteriormente, se cobra de manera individual, por lo que no existe afectación indirecta sobre las mujeres, tal como ocurre en otros países en los que se gravan los ingresos del hogar y, como generalmente los ingresos de ellas son considerados ingresos extra, entonces sufren una mayor afectación de este tipo de impuesto.

En relación con el Impuesto al Valor Agregado (IVA), a pesar de que con la ley N°9635, se gravan muchos servicios que antes estaban exentos, las guarderías y los centros de cuido autorizados por el Ministerio de Salud quedaron exonerados. En caso de que se hubiesen gravado, la afectación sería mayoritariamente para las mujeres, ya que, para poder incorporarse al mercado laboral, muchas de ellas requieren contratar este tipo servicio, y la aplicación del IVA los hubiese encarecido haciéndolos menos accesibles.

Es importante mencionar que no se encontraron impuestos (a nivel de Gobierno Central) que explícitamente hagan una diferenciación en función del sexo: hombres o mujeres.

En el caso de las contribuciones a la seguridad social, específicamente para el régimen de pensiones de la Caja Costarricense del seguro Social (C.C.S.S.), sí se encontró un sesgo, pero a favor de las mujeres ya que, según la ley, ellas pueden pensionarse con una menor edad que los hombres y con menos cuotas.

- Mujeres: 60 años con 450 cuotas mínimas
- Hombres: 62 años con 462 cuotas mínimas

Otro aspecto que vale la pena mencionar, es que, en el país, el seguro de salud cubre a todas las personas dependientes de la persona trabajadora asalariada, cotizante por seguro voluntario o beneficiaria por el Estado: esposo/esposa/pareja del mismo sexo, hijos menores de edad o hasta los 25 años mientras estén estudiando, padres que no laboran, hijos con alguna discapacidad, entre otros. Este hecho beneficia a muchas mujeres ya que, dada su baja participación laboral, no tendrían acceso al seguro de salud en caso de que el beneficio solo se otorgase a al asegurado directo.

Asimismo, las mujeres embarazadas (en condición de pobreza) tienen atención prenatal en la C.C.S.S durante todo su embarazo (pueden solicitar aseguramiento por el Estado). Las personas menores de edad también pueden solicitar aseguramiento por el Estado, en caso de que sus padres no estén cotizando.

Finalmente, otro aspecto positivo, es que las personas mayores de 65 años (hombres o mujeres) pueden utilizar el transporte público gratuitamente (para viajes de corta distancia) con solo presentar la cédula de identidad. Para viajes de larga distancia se realizan descuentos (Tabla 4). Esto beneficia a muchos adultos mayores que no tienen ingresos propios o que cuentan con pensiones muy bajas.

Tabla 4. Costo del transporte público para ciudadanos costarricenses de 65 años y más

Kilómetros del desplazamiento	Costo del pasaje
0 a 25 km	Sin costo
Mayor a 25 km menor a 50 km	50% del pasaje
Mayor a 50 km	75% del pasaje

Fuente: ARESEP. Decreto ejecutivo No.30107 del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), vigente desde el 24 de enero del 2002.

Institucionalidad de los impuestos y las instancias de decisión

La materia tributaria en Costa Rica está sujeta al principio de reserva de ley, o sea, cualquier propuesta, modificación, ampliación de tributos, así como el cambio de reglas de aplicación de los impuestos, debe obligatoriamente tramitarse por medio de la Asamblea Legislativa, como en reiteradas ocasiones lo ha señalado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:

> A partir de dicha norma, que desarrolla la reserva de Ley prevista en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política, para el establecimiento de "impuestos y contribuciones nacionales", se entiende que es únicamente la Asamblea Legislativa la que, mediante el procedimiento para la creación de la Ley formal, puede establecer los elementos esenciales de los tributos nacionales: el sujeto pasivo, la base imponible, el hecho generador y el porcentaje del gravamen. El sujeto pasivo que es la obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias (artículo 15 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios); el hecho generador que es el presupuesto establecido por la Ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación (artículo 31 ibídem); la base imponible como aquella a partir de la cual se calculará el importe de la obligación tributaria; y la tarifa del tributo, es decir, al porcentaje de la base imponible que deberá ser cancelada por parte del sujeto pasivo" (Resolución No. 04785-1993, Sala Constitucional).

Muchos de los sesgos de género que surgen de la aplicación de los impuestos, proviene de aspectos particulares del hecho generador, o de la definición de la tarifa del impuesto (o su no aplicación por la vía de una exención parcial o total) o de particularidades en la definición de la base imponible, por lo que cualquier mejora que se quiera hacer del sistema tributario costarricense, a fin de evitarle sesgos de género, deberá pasar forzosamente por la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Aunque los diputados y diputadas tienen poder de enmienda, y por ende capacidad de iniciativa sin limitación en materia de legislación, lo cual incluye proponer cambios en la política tributaria del país, es el Poder Ejecutivo el que normalmente plantea reformas de carácter tributario y negocia su aprobación en la Asamblea Legislativa. La iniciativa del Poder Ejecutivo es importante, pues aporta todo el elemento técnico de análisis de las propuestas, incluyendo estimaciones de recaudación esperada o de pérdida de recaudación, además de estudios de incidencia. Estos últimos normalmente no se aportan desde una visión de género, lo cual no ha facilitado la inclusión de esta discusión en los procesos de reforma tributaria que el país ha tenido a lo largo del tiempo.

Considerando los problemas históricos para el planteamiento de reformas en materia tributaria en Costa Rica, la posibilidad de introducir reformas adicionales con visión de género, que cumplan con respetar el principio de neutralidad fiscal[30], es bastante escasa luego de las reformas introducidas al final del año 2018. En Costa Rica la política fiscal se ha venido configurando en función de los intereses de grupos hegemónicos, para los cuales esta política debe funcionar principalmente como un incentivo a la actividad empresarial, siendo sus instrumentos preferidos las exoneraciones a regímenes de atrac-

30 Cuando se habla de neutralidad fiscal se entiende como la necesidad de compensar cualquier pérdida de recaudación, producto de la reforma propuesta, con un aumento en la recaudación por medio de un aumento en la tarifa de algún impuesto, algún cambio en la base imponible de ese u otro impuesto, así como la eliminación de alguna exoneración existente, que permitan recaudar un monto adicional de recursos.

ción de inversión para actividades de exportación (en este caso zonas francas), las exoneraciones a las empresas del sector turístico y, tratamientos tributarios favorables a las rentas del sector financiero.

Cualquier modificación de la legislación tributaria a fin de evitar sesgos de género, enfrentaría la oposición política a medidas que vengan a compensar los ingresos perdidos con otras reformas de la legislación de impuestos. Por otra parte, si se proponen reformas con un efecto fiscal negativo, enfrentarían de inmediato la oposición del Ministerio de Hacienda, debido a las dificultades fiscales que el país aún enfrenta; pero, además, la menor recaudación afectaría la capacidad del Poder Ejecutivo de seguir adelante con el financiamiento de ciertos programas sociales, lo que tendría también un sesgo de género, pero en este caso en aspectos relacionados al gasto público.

Dado el agotamiento del capital político que generó la reforma tributaria del 2018 y tomando en cuenta que los grupos políticos más importantes están apostando a reformas que vengan a reducir el gasto público, la posibilidad de pensar en reformas tributarias con enfoque de género en el corto y mediano plazo, parecieran enfrentar un escenario adverso.

Los datos y las fuentes de información

En Costa Rica, la fuente primaria de información para realizar un estudio de este tipo proviene del Ministerio de Hacienda, y si bien con la información existente es posible identificar algunos sesgos, se requiere información más precisa, más actualizada y desagregada, sobre quién o quiénes realizan el aporte de ciertos impuestos en mayor cuantía y en relación con sus ingresos personales y familiares.

El Ministerio de Hacienda ofrece información mensual con el desglose de sus ingresos por tipo de impuestos, pero en aquellos casos donde sería posible identificar al contribuyente en función de su género, o su sexo, tal información no es aportada por el Ministerio, pues hasta el momento no ha sido requerida para ningún uso público.

En ese sentido es importante que el Ministerio de Hacienda actualice su base de datos, empezando por recolectar información sobre el género de los contribuyentes (mediante la actualización de la información de las personas físicas ya inscritas y cuando se realicen las nuevas inscripciones).

Otra información que sería importante obtener, es la cantidad de personas que aplican créditos fiscales por hijos e hijas, indicando cuántos hombres y cuantas mujeres utilizan ese recurso incluido en la legislación del impuesto sobre la renta. Esta última información no está disponible públicamente y es probable que tampoco esté contabilizada.

Asimismo, el Ministerio de Hacienda podría publicar periódicamente estadísticas sobre la cantidad de hombres y mujeres inscritos como contribuyentes (personas físicas) y las tasas de morosidad o no pago de los impuestos que les corresponden, según sexo. Esto permitiría detectar cuál de los sexos tiende a incumplir más con sus obligaciones, en caso de que exista alguna diferencia.

Adicionalmente, se podría establecer, a nivel del Sistema Estadístico Nacional, la obligatoriedad de las diferentes entidades públicas, de desagregar la información estadística por género, lo cual incluiría a instituciones del Gobierno Central, los gobiernos locales (en este caso, con especial interés en tributos realizados por personas físicas) e instituciones autónomas o semiautónomas. Lo anterior, podría permitir la detección de sesgos tributarios que actualmente, con la información estadística disponible, no son observables.

Para realizar el balance de las brechas de género en el país, se utilizó información suministrada por diferentes encuestas que periódicamente realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)[31]:

a. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Fue realizada entre 1987 y el 2009, en julio de cada año. En el 2010 se sustituye por la ENAHO.

31 Instituto Nacional de Estadística y Censos fue creado mediante la Ley No. 7839 del Sistema Estadístico Nacional (SEN) del 15 de octubre de 1998. Esta ley estuvo vigente hasta junio de 2019, fecha en que se publica en la Gaceta la Ley No. 9694, Sistema Estadístico Nacional, y se deroga la No. 7839. Esta nueva ley tiene por objeto "regular el Sistema de Estadística Nacional (SEN), las instituciones que lo componen, fijar las normas básicas para su adecuada coordinación y la obtención de información que permita el desarrollo estadístico de manera veraz y oportuna" (p.1). En la misma ley se indica que el INEC es una Institución Autónoma de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propios y, además, es el ente técnico rector de las estadísticas nacionales y coordinador del SEN.

b. Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), para fechas posteriores a 2010 (información anual). Sustituye a la EHPM y al haber cambios metodológicos, los resultados de ambas no son estrictamente comparables.

c. Encuesta Continua de Empleo (ECE), para presentar la información trimestral a partir del III trimestre de 2010.

d. Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2017: realizada en el 2017 por el INEC, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto de Estudios de Población de la Universidad Nacional (IDESPO).

Finalmente, la información estadística de comparación internacional, relativa al género, ha sido extraída de los informes de desarrollo humano que anualmente publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Conclusiones y recomendaciones

Un sistema tributario tiene varias características que deben prevalecer en todos los casos, más allá de la simple funcionalidad como mecanismo de recaudo. Entre las principales características están:

Equidad: en un sistema tributario los individuos deben aportar en función de su capacidad económica, para lo cual se determinan dos formas de medir la equidad: la equidad horizontal, entendida esta como la aportación igual al sistema tributario que deben hacer dos contribuyentes con el mismo nivel de ingreso, y la equidad vertical, entendida esta como la aportación diferenciada que hacen dos individuos con ingresos distintos. Ambos casos, pero principalmente la equidad vertical, están asociados a la progresividad en materia tributaria, en el sentido de que se gravan con tarifas crecientes las rentas más altas.

Eficiencia: los impuestos cambian los precios relativos de los bienes y servicios y el costo al consumidor: además, modifican el ingreso disponible de las personas que podrían generar distorsiones. Los impuestos, entonces, deberían producir la menor distorsión posible, aunque es inevitable que la produzcan. El uso que se le dé a los recursos recaudados vendría a compensar esas distorsiones y a modificar favorablemente ciertas variables, como por ejemplo mejorar la distribución del ingreso o gravar bienes contaminantes.

Simplicidad: asociado este término a los costos de cumplimiento y de control, los impuestos idealmente deben ser fáciles de administrar y fáciles de cumplir desde cualquier perspectiva. Muchas veces se crean tributos con objetivos muy loables desde el punto de vista social o económico, pero muy complejos de ejecutar desde el punto de vista de la Administración Tributaria o desde el punto de vista del propio contribuyente, lo que introduce altos costos de gestión o de cumplimiento, que no son deseables desde ninguna perspectiva.

Suficiencia: un sistema tributario tiene que cumplir con la finalidad fundamental de recaudar los recursos necesarios para el financiamiento del aparato público. Cuando se anteponen otros objetivos a esta finalidad fundamental, la política fiscal entra en problemas importantes, que terminan provocando un daño mayor a la colectividad que aquel que se alegó para apartarse de contar con un sistema tributario suficiente.

Modernidad: los impuestos deben corresponderse con la evolución económica de un país, avanzar y cambiar para poder recoger mecanismos novedosos de manifestación de la riqueza, formas modernas de consumo, vías sofisticadas para trasladar beneficios a jurisdicciones con bajas tasas de tributación y estrategias de planificación tributaria agresiva.

Estas características no deben contraponerse con el objetivo de mayor equidad de género en un sistema tributario, por lo que es posible reducir los sesgos de género del sistema y mantenerse dentro de los parámetros de lo que debemos esperar de la estructura tributaria del país. El sistema tributario costarricense es bastante simple, con una legislación en el impuesto sobre la renta bastante arcaica y de muy pobre evolución en cuanto a las rentas de las personas físicas, lo que ha afectado su potencial recaudatorio, pero también ha evitado que aparezcan mayores sesgos de género. Eso sí, su falta de actualización ha dejado de reflejar, en aspectos claves como la aplicación de los créditos fiscales, la dinámica actual de los hogares costarricenses al cierre del segundo decenio del siglo XXI, en un impuesto cuya legislación se aprobó al final de los ochentas del pasado siglo.

En el caso del IVA, de reciente aprobación, este tributo arrastró los problemas de sesgo de género de su predecesor, el Impuesto General sobre las Ventas, propiamente en función de la alta regresividad de este último (mayor afectación a los hogares pobres en función de sus ingresos), que no se corrigió con la reforma planteada.

En el caso de los sesgos explícitos, el IVA profundizó los problemas encontrados en el IGV, en cuanto al gravamen que pesa sobre los productos de uso exclusivo de las mujeres (toallas sanitarias, tampones, copa menstrual, protectores diarios, artículos de uso exclusivo durante el embarazo y la lactancia, entre otros).

En el caso del impuesto único a los combustibles, este tiene un peso sobredimensionado en el precio de los hidrocarburos, lo que traslada un fuerte efecto precio en aquellos bienes que utilizan los combustibles como un insumo básico, particularmente el transporte público. Esta situación impacta más a los hogares de menos recursos y se suma al efecto regresivo que plantea el IVA. En ambos casos ese efecto regresivo implica una afectación mayoritaria en los hogares pobres, los cuales muchas veces son jefeados por mujeres solas, que tienen a cargo a sus hijos, a algún familiar o alguna otra persona fuera del núcleo familiar.

A fin de resolver los sesgos descritos y conservar las características fundamentales de un sistema tributario, se proponen las siguientes acciones:

- Modificar el artículo 15 y el 34 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, a fin de que se incluya una restricción en el acceso al beneficio del crédito fiscal por hijos. Debería restringirse esta posibilidad solo por hijos dependientes económicamente, de forma tal que solo la persona responsable (padre o madre) del sostén económico de sus hijos sea la que aplique el crédito. Esto beneficiaría al grupo de mujeres que son jefas de hogar y que pagan impuesto de renta, que en el caso del 20% de los hogares de mayores recursos constituye un 36,2% de los hogares. Dos aspectos adicionales podrían eliminar cualquier eventual sesgo de género en el sistema: la posibilidad de inclusión de un crédito familiar por otros familiares que dependan económicamente de la persona contribuyente, lo cual aliviaría la carga fiscal en el caso de mujeres que no solo sean jefas de hogar sino que además sean el sostén de familias extendidas; y realizar un ajuste de los créditos familiares del impuesto para que esté acorde con los gastos usuales que suponen la crianza de los hijos, pero que además refleje una diferencia fundamental que la legislación tributaria hoy no recoge apropiadamente: la diferencia de la carga tributaria entre una persona con obligaciones familiares y otra que no las tiene.

- También con respecto al Impuesto sobre la Renta, se propone aceptar como una deducción de la base imponible de este tributo los gastos incurridos en el pago de guarderías y centros de cuido, a fin de reconocer la importancia de estos gastos en la dinámica familiar y sobre todo en los hogares con jefatura femenina. También se podría pensar en un crédito fiscal, parcial, que reconozca el esfuerzo financiero por cubrir ese gasto, que en muchos casos perjudica las posibilidades laborales de las mujeres.

- En el caso del IVA, para atender en primera instancia el sesgo explícito del impuesto, se propone incorporar un inciso en el artículo 8 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, para exonerar de forma expresa los productos de uso exclusivo de las mujeres. Con finalidad de que la lista pueda definirse posteriormente de forma exhaustiva vía reglamento. El inciso que exonere estos productos podría indicar que la lista la definirá el Ministerio de Hacienda previa consulta con el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de las Mujeres.

  Para poder reducir el sesgo implícito que genera el IVA, se podría valorar introducir el mecanismo de devolución de todo el IVA pagado por el 40% de la población de menos ingresos. Esta propuesta ya se había planteado en el 2015, durante el gobierno del presidente Luis Guillermo Solís Rivera, cuando se presentó un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa para crear la Ley de Impuesto al Valor Agregado, que subía la tarifa a un 15%, exoneraba una canasta mínima de consumo alimentario y devolvía el impuesto a los primeros cuatro deciles de ingreso. El aumento de la tarifa del IVA sería necesario para evitar que haya una reducción en la recaudación (actualmente es del 13% con algunas excepciones al 1%, 2% y 4%), manteniendo el principio de neutralidad fiscal de la propuesta.

El resultado de esa propuesta es que la pobreza en general disminuiría, incluso la pobreza extrema, beneficiando proporcionalmente más a los hogares con jefatura femenina ya que dentro del 20% de los hogares de menores recursos, el 46,7% tiene jefatura femenina. La devolución propuesta no solo compensa los efectos de todo impuesto al valor agregado, sino que mejora la distribución del ingreso del país.

- Sobre el sesgo implícito del impuesto único a los combustibles, tal y como se indicó previamente, el efecto indirecto de este impuesto afecta principalmente a la población de menores ingresos, particularmente los deciles 1 y 2 de ingreso, por medio de las tarifas del transporte. Para reducir ese sesgo, sería necesario tomar medidas que reduzcan ese impacto para la población de menores recursos. Una opción podría ser subsidiar el combustible usado para el transporte público, buses y tren, con la finalidad de generar un impacto positivo a los hogares que componen los deciles 1 y 2, para que, al igual que en el caso del IVA, se beneficie más que proporcionalmente a los hogares pobres con jefatura femenina. La eventual posibilidad de exonerar a los combustibles no se considera porque beneficiaría mayoritariamente a los deciles 9 y 10, o sea la misma sería regresiva, además de tener un importante impacto en la recaudación de impuestos.
- En el caso del sesgo implícito de las contribuciones a la seguridad social, se propone introducir un monto de salario que no esté sujeto a esas contribuciones (o a una menor tasa o cuota fija), así como introducir una escala de tarifas crecientes en la aplicación de las contribuciones, de manera que incorpore criterios de equidad vertical en el cobro. Esto con la finalidad de beneficiar a las personas que reciben un ingreso menor, lo que beneficiaría a las mujeres que tienen en Costa Rica un ingreso promedio menor que los hombres.

Referencias

Arenas, Ana I. (2018). Política tributaria y sesgos de género: aproximaciones al caso colombiano. Análisis No. 5 – 2018, Fundación Friedrich Ebert.

Banco Central de Costa Rica (BCCR). (2019). Programa Macroeconómico 2019-2020. Recuperado de https://activos.bccr.fi.cr/sitios/bccr/publicaciones/DocPolticaMonetariaInflacin/Programa_Macroeconomico_2019-2020.pdf

Barreix, A.; Bes, M. y Roca, J. (2009) Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Banco Interamericano de Desarrollo.

Bravo, R. (2009) "Avances y desafíos en torno a la autonomía económica de las mujeres". Ponencia presentada en el Seminario Género en el Poder: el Chile de Michelle Bachelet. Observatorio de Género y Equidad. 28 y 29 de mayo. Recuperado de http://www.bservatoriogeneroyliderazgo.cl/seminario/wp-content/uploads/2009/04/rosabravodoc.pdf

Decreto No. 41615. MEIC-H. Reglamento de Canasta Básica Tributaria, Costa Rica. La Gaceta, 18 de marzo de 2019. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=88404&nValor3=115589&strTipM=TC

Espino, Alma (2006, octubre). Género e investigación en ciencias sociales y economía. Economía y Sociedad (61), CIES. Recuperado de http://www.iecon.ccee.edu.uy/genero-e-investigacion-en-ciencias-sociales-y-economia/publicacion/206/es/

Instituto Nacional de Estadística y Censos, Instituto Nacional de las Mujeres, Universidad Nacional (2017). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2017. Resultados Generales. Recuperado de http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/reenut2017.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2018). Encuesta Nacional de Hogares, Julio 2018. Resultados generales. Recuperado de http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documetos-biblioteca-virtual/enaho-2018.pdf

Ley N°7092. Ley del Impuesto sobre la Renta, Costa Rica. 21 de abril de 1988 y sus reformas. Recupe-

rado de http://www.pgrweb.go.cr/SCIJ/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=10969&nValor3=97005&strTipM=TC

Ley N°9635. Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Costa Rica, La Gaceta, 4 de diciembre de 2018. Recuperado de https://www.hacienda.go.cr/docs/5c07dd2965e11_ALCA202_04_12_2018.pdf

Morales, R. (2014). Inequidades socioeconómicas y laborales de género en Costa Rica en el periodo 2000-2013: diagnóstico y propuestas. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Economía. Universidad Nacional, Costa Rica. Recuperado de https://goo.gl/ZECEGt

Morales, R. y Rodríguez, F. (2019). Costa Rica: impacto de la implementación del IVA en el gasto de los hogares según decil de ingresos. Artículo en proceso de publicación en Economía y Sociedad 24(56). https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/issue/view/1142

Pérez, A. (2005). Economía del género y economía feminista ¿conciliación o ruptura? Revista Venezolana de Estudios de la Mujer - Caracas, enero - junio 2005 - 10 (24). Venezuela. Recuperado de http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_vem/article/view/2247

Pineda, E. (2018). Perspectiva de género y justicia tributaria: una aproximación al caso venezolano. Análisis No. 2 – 2018, Fundación Friedrich Ebert.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2018). Índices e indicadores de desarrollo humano, Actualización estadística de 2018. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update_es.pdf

Rodríguez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. En Nueva Sociedad. Recuperado de https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/#footnote-3

Rodríguez, C. (2010). Análisis económico para la equidad: los aportes de la economía feminista. Revistas de Ciencias Económicas y Estadística, (2), pp. 3-22. Recuperado de https://www.saberes.fcecon.unr.edu.ar/index.php/revista/article/view/31/62

Rossignolo, D. (2018). Equidad de género del sistema tributario en la Argentina: estimación de la carga fiscal desglosada por tipo de hogar. Revista de la CEPAL No.124, abril de 2018. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43468/1/RVE124_Rossignolo.pdf

Stotsky, J. (1996). Gender bias in tax systems. IMF working papel 96/99, 1996. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882995

Autor y autora
Roxana Morales Ramos
Economista. Máster en Economía de Desarrollo, con énfasis en Gestión macroeconómica y políticas públicas por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Actualmente labora en la Escuela de Economía de la UNA, como académica y coordinadora del Observatorio Económico y Social (OES-UNA). Correo electrónico: roxana.morales.ramos@una.ac.cr ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6609-6090 Facebook: Roxana Morales Ramos

Fernando Rodríguez Garro
Economista. Máster en Política Económica por la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Exviceministro de Hacienda, Consultor internacional y académico de la Escuela de Economía de la UNA. Actualmente labora como investigador en el Observatorio Económico y Social (OES-UNA). Correo electrónico fernando.rodriguez.garro@gmail.com

Pie de Imprenta

Fundación Friedrich Ebert
San José, Costa Rica
Mirko Hempel
Representante Fundación Friedrich Ebert para Costa Rica, Panamá y El Salvador
Director del Proyecto Transformación Social Ecológica
E-Mail: costarica@fesamericacentral.org
Tel.: +506 2296 0736
http://www.fesamericacentral.org

En 1965 la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES, Fundación Friedrich Ebert) abre en Costa Rica su primera oficina en la región centroamericana. El 23 de julio de 1965 se firma el Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Alemania y el Gobierno de Costa Rica. El 1° de setiembre de 1980 se aprueba la Ley no. 6454 que lo ratifica. Por más de 50 años la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica ha desarrollado sus actividades como plataforma de diálogo, análisis político y de asesoría política. La participación de múltiples actores y el fortalecimiento de la democracia social son bases de la cooperación realizada con instituciones sociales y políticas costarricenses.

En la actualidad, la Fundación Friedrich Ebert, a través de su oficina en Costa Rica, desarrolla los dos proyectos de trabajo regional de la FES en América Central. Por un lado, El Proyecto Transformación Social Ecológica, que busca contribuir al fortalecimiento de las capacidades de gobierno democrático y social, aportar contenidos y apoyar diálogos hacia una economía social y ecológicamente sostenible, elaborar propuestas de modelos de desarrollo alternativo, y una política fiscal como instrumento de justicia social y de igualdad de género. Por otro lado, el Proyecto Juventudes Progresistas, que ofrece espacios de formación y fortalecimiento de liderazgos en las juventudes, e impulsar estos liderazgos para participar de manera más efectiva en procesos de defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

El concepto de planificación y las actividades de la FES en red de las seis oficinas centroamericanas consiste en la coordinación, el intercambio y la articulación regional con implementación nacional.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

ANÁLISIS – ISSN 2413-6611