Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien

Trabajo preparado por ONU Mujeres en Bolivia

Raquel Coello Cremades

Silvia Fernández Cervantes

La Paz, Septiembre 2003

Contenido

I. INTRODUCCIÓN 2

II. ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO 6

II.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO 6

II.2.- IMPUESTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO 8

II.3.- DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL RÉGIMEN GENERAL DE CARÁCTER NACIONAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO 13

II.4 ANALISIS DE LOS SESGOS GÉNERO DE TRES IMPUESTOS SELECCIONADOS 29

III. ANALISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL A LARGO PLAZO 45

III.1.- CONTEXTO Y CONSIDERACIONES GENERALES EN RELACION AL MERCADO LABORAL Y EL EMPLEO ASALARIADO EN BOLIVIA 45

III.2.- ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE BOLIVIA 51

III.3.- ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES 57

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 64

IV.1 CONCLUSIONES 64

IV.2 RECOMENDACIONES 69

V. BIBLIOGRAFIA 73

I. INTRODUCCIÓN

La política fiscal, se define como la parte de la política económica a través de la cual el Estado, mediante la elección de determinadas fuentes de ingresos busca, financiar el ejercicio de sus funciones y actividades y por ende, establece la asignación de recursos para la ejecución de las mismas. Por lo tanto, a través de la política fiscal el gobierno actúa sobre sus gastos e ingresos. Incluye medidas relativas a múltiples esferas de la economía como son: el régimen tributario, el gasto público, el endeudamiento interno y externo del Estado o las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o vinculados al mismo (Urquidi, 1962).

La política fiscal abarca tanto el campo del gobierno central, como el de los gobiernos autónomos descentralizados (Gobernaciones y municipios, en el caso de Bolivia). Igualmente la política fiscal incorpora el manejo de los institutos de seguro social y las cajas y fondos de seguros y jubilaciones/pensiones públicos.

La política fiscal expresa la estrategia de desarrollo de los gobiernos, pues a través de la misma se materializan las prioridades económicas y sociales de los gobiernos, definiendo: por un lado quiénes van a contribuir al sostenimiento de la economía, con cuánto y cómo van a hacerlo, y por otro, en qué y a quiénes y cómo otorga el estado bienes y/o servicios, incentivos y/o beneficios.

La política fiscal puede cambiar la pobreza y la desigualdad mucho o poco dependiendo de los esfuerzos redistributivos que tenga un gobierno (Lusting, 2011). Estos esfuerzos pueden llevarse a cabo de dos formas distintas: En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos que persiguen ese objeto: salud, educación, sanidad, transferencias asistenciales y otros. De esta forma, la política fiscal se constituye -a lo largo del tiempo- en un factor que contribuye, mediante el financiamiento de las políticas públicas, a la formación de capital humano. De manera más inmediata, permite también la provisión de bienes y servicios que mejoren la situación de los sectores con más carencias, mejorando en ambos casos la "distribución primaria". En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la "distribución secundaria", luego del efecto de esas políticas (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007).

América Latina es la región más desigual del planeta, y una de las razones fundamentales para que esto sea así es que sus gobiernos infrautilizan su poder para reducir las desigualdades a través de la política fiscal[1] (Lusting, 2011). En consecuencia, la región demanda el mayor peso de políticas públicas redistributivas, ya sea de manera directa, mediante las diferentes alternativas de políticas sectoriales incorporadas dentro del gasto público o a través del impacto generado por la modalidad adoptada por su financiamiento (Cetrángolo y Gómez-Sabaini, 2007).

[1] La desigualdad de ingreso de América Latina medida por el coeficiente de Gini, antes de impuestos directos y transferencias monetarias es aproximadamente 13% mayor que la media de países europeos. En contraste, esta desigualdad aumenta hasta un 60% si el cálculo se realiza después de impuestos directos y transferencias (Lusting, 2011).

En los últimos años, Bolivia despuntó en el panorama internacional como un ejemplo de la emergente agenda social en América Latina frente a las señales de agotamiento del paradigma neoliberal, marcado por modelos únicos de reformas modernizadoras y pobres resultados económicos y sociales: bajo crecimiento, desempleo crónico, aumento de la desigualdad e incapacidad de una reducción significativa y duradera de la pobreza. Con la llegada al poder del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, en 2006 se inicia una etapa de reformas políticas y económicas guiada por el propósito de superar el modelo neoliberal que imperó en el país y de refundar el Estado (Wanderley, 2009). La nueva Constitución aprobada en referendo el 2009 sienta las bases de ese nuevo modelo, estableciendo la equidad de género como uno de sus principios básicos.

En este contexto, se abren nuevas oportunidades de plantear modelos alternativos de desarrollo económico y social que articulen crecimiento sostenible de la riqueza e incremento del bienestar social, a través de la erradicación de la pobreza y de la distribución equitativa de recursos y oportunidades, en un marco democrático e intercultural de convivencia social.

Sin embargo el nuevo modelo no puede gestarse sobre la desigualdad existente actualmente entre hombres y mujeres, construida a partir de la asignación diferenciada y jerarquizada de trabajo, ámbitos y funciones. Esta asignación desigualitaria se presenta como un hecho "natural". Sin embargo es un patrón cultural que proviene del ejercicio del poder y que cruza todos los ámbitos de la vida cotidiana, personal, familiar, económica, política, social, cultural, ideológica de hombres y mujeres. Está presente en todas las culturas, en todas las clases sociales y en todas las sociedades y en todas ellas, la principal consecuencia es que las mujeres no tengan las mismas condiciones y oportunidades que los hombres para ejercer sus derechos humanos.

Esta desigualdad tiene también implicaciones para la formulación de las políticas económicas y en particular para la política fiscal: Autoras como Cagatay (2004), Elson (1994), Pazos (2010), Pérez Fragoso (2011), Rodriguez Enriquez (2008), Stotsky (2005) o Villota (2001), entre otras autoras, han estudiado como las políticas macroeconómicas, y en concreto las políticas fiscales, no son neutrales al género y tienen efectos e impactos diferenciados en hombres y mujeres que inciden en las desigualdades existentes, pudiendo contribuir a incrementarlas o por el contrario, a reducirlas.

Por lo tanto, uno de los grandes desafíos actuales en Bolivia, es conseguir que las reformas de las políticas fiscales y tributarias que se den en el país expresen los avances logrados en la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, favoreciendo un modelo de desarrollo centrado en el bienestar de las personas, que promueva la redistribución equitativa de los recursos y oportunidades e incorpore criterios de género para promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres.

La presente investigación busca contribuir al debate y la formulación de propuestas en este sentido. Su elaboración obedece al objetivo de conocer las principales implicaciones respecto a la igualdad de género del actual sistema tributario y de seguridad social de Bolivia, para posteriormente ofrecer recomendaciones en el marco de la formulación del nuevo pacto fiscal.

La investigación parte del reconocimiento de los importantes avances ya existentes en Bolivia para lograr la incorporación de la perspectiva de género en la política fiscal a través de las denominadas experiencias de

Presupuestos con Perspectiva de Género (PSG). La mayoría de estos esfuerzos se han concentrado en la incidencia sobre los presupuestos públicos, particularmente desde la perspectiva del gasto[2]. Existen también avances desde la investigación y la propuesta en el ámbito de la seguridad social[3], que se desarrollaron fundamentalmente entre el 2011 y 2013 en el marco de la aprobación de la Ley de Pensiones.

Con estos avances como antecedentes inspiradores, esta investigación centra su objeto de estudio en los ingresos, ámbito todavía sin analizar desde la perspectiva de género en Bolivia, pero que cuenta con importantes referentes en la región[4]. El estudio abordará en su primera parte el sistema tributario con el análisis de los impuestos y en una segunda las contribuciones y prestaciones derivadas del nuevo sistema integral de pensiones.

Como parte del estudio, se llevó a cabo una exhaustiva revisión de la normativa tributaria y de Seguridad Social boliviana existente hasta el año 2011. Para el análisis del sistema tributario, se utilizaron los datos disponibles hasta ese año sobre recaudaciones tributarias. No fue posible obtener información desagregada de las recaudaciones por tipo de contribuyente. Tampoco de contribuyentes naturales desagregados por sexo, contribuyentes desagregados por tramos de renta o tramos de monto pagado en impuesto. Por lo tanto, como metodología de aproximación, se aplicó la normativa sobre impuestos a la estructura poblacional boliviana, distribuida por categoría ocupacional, rama de actividad y nivel de IDH desagregada por sexo, con datos del Censo 2001 proyectado al 2005 (últimos disponibles en el momento del estudio), facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En relación a la seguridad social, se utilizó la información incluida en el Informe de gestión 2011 de la Autoridad de Fiscalización y control de pensiones y seguros de Bolivia (2012) y en el Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares 2009 elaborado por el INE. No fue posible contar con datos de contribuciones por tipo de afiliación desagregados por sexo ni de personas beneficiarias por cada tipo de prestación desagregadas por sexo.

El documento está organizado en tres partes. Tras esta introducción, en una **primera parte** se incluye el análisis del sistema tributario boliviano. Para ello se describen los antecedentes y la evolución del actual sistema, cuáles son los impuestos que lo conforman. Posteriormente se entra en un descripción analítica de cuáles son las principales características del régimen general de carácter nacional para finalizar con el análisis de los sesgos de género de tres impuestos seleccionados. La **segunda parte** está destinada al análisis del sistema de seguridad social a largo plazo, más conocido como el sistema integral de pensiones. En una primera sección se describe el contexto boliviano en relación al mercado laboral y el empleo asalariado. A continuación se relatan los antecedentes y se describe el actual sistema de seguridad social en Bolivia para entrar posteriormente al análisis desde la perspectiva de género del sistema integral de pensiones. La tercera parte del estudio incluye un acápite resumiendo las principales conclusiones y un apartado específico para recomendaciones.

---

[2] Desde el año 2002, tanto desde el estado, como desde organizaciones de mujeres como el IFFI o el Colectivo Cabildeo y en espacios de articulación como la Mesa Nacional de Trabajo en Presupuestos Sensibles al Género (MNT-PSG), con el apoyo de ONU MUJERES y otras instituciones de cooperación, se han llevado numerosas iniciativas que han permitido grandes avances en la incorporación de la perspectiva de género y las propuestas y demandas de las mujeres en los presupuestos públicos nacionales y locales. Un resumen de estas experiencias y de bibliografía disponible puede encontrarse en Coello (2013). También puede consultarse la web www.presupuestoygenero.net o las webs institucionales de estas organizaciones.

[3] Existen estudios desarrollados por organizaciones de la sociedad civil como el CEDLA y el CIDES, entre otras, así como las propuestas de modificación a la Ley 065 generadas desde la Central Obrera Boliviana (COB), la asociación nacional de rentistas y jubilados, las organizaciones de mujeres sindicalistas y no sindicalistas y otras organizaciones y redes de mujeres, como la REMTE y la MNT-PSG. Ver Escobar de Pabón S. (2011), Escobar de Pabón y Rojas (2011), Espada, (2013) o López (2011), entre otros.

[4] En América Latina existen investigaciones realizadas para Chile, Ecuador y Guatemala Pazos (Ver Pazos y Rodríguez, 2010), México (Pérez Fragoso, 2010) y Argentina (Rodriguez Enríquez, 2010).

Esperamos que este estudio y las recomendaciones que de él se derivan, contribuyan a generar en Bolivia un sistema más progresivo y redistributivo, acorde con un nuevo modelo alternativo de desarrollo económico y social que articulen crecimiento sostenible con redistribución equitativa de los recursos y genere igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Un modelo que coloque el vivir bien de las personas y la sostenibilidad, cuidado y reproducción de la vida como objetivo prioritario, combatiendo la discriminación y la desigualdad social y de género y generando bienestar para el conjunto de la población.

II. ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO

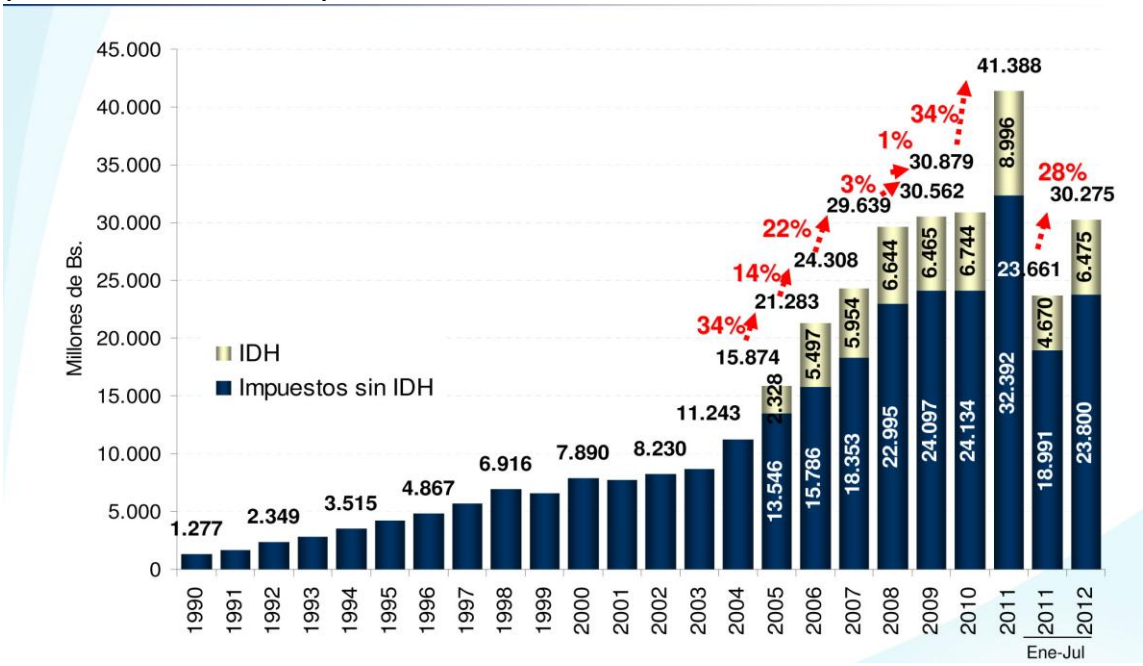
II.1 ANTECEDENTES Y EVOLUCION DEL ACTUAL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO

El actual sistema tributario boliviano tiene su origen en el año 1986, cuando se aprueba la Ley 843 (código tributario). Anteriormente el sistema comprendía una gran cantidad de tributos. Sin embargo, la recaudación sólo representaba el 2% del PIB en 1985. Los componentes de esta reforma fueron primordialmente dos: una base tributaria amplia e impuestos de fácil administración (Cossio, 2001).

Esta reforma es modificada parcialmente en 1994 mediante la aprobación Ley 1606, que surgen como consecuencia de las transformaciones generadas en el país en esa época, entre otras, por la Ley de Participación Popular. Uno de los cambios más importantes de la reforma es que el impuesto de bienes inmuebles y vehículos automotores (gestionado por los municipios) pasa a establecerse en base a avalúos fiscales y no estimativos. Otro de los cambios más sustanciales se efectuó con respecto al impuesto de las utilidades de las empresas, que pasó a gravar el beneficio neto (utilidad) en vez del patrimonio neto, como forma de incentivar la inversión y capitalización de las empresas con base en el territorio boliviano (Cossio, 2001).

Finalmente el cambio sustancial más reciente en el sistema se produce en el 2005 con la creación del Impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) mediante la Ley 3058, que en la actualidad representa la segunda fuente de ingresos tributarios del país.

GRÁFICO 1: RECAUDACIONES TRIBUTARIAS en BOLIVIA: 1990-2011 y ENERO-JULIO 2012 (En millones de Bolivianos)



FUENTE: *Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas con datos del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN). Aduana Nacional de Bolivia (ANB)*

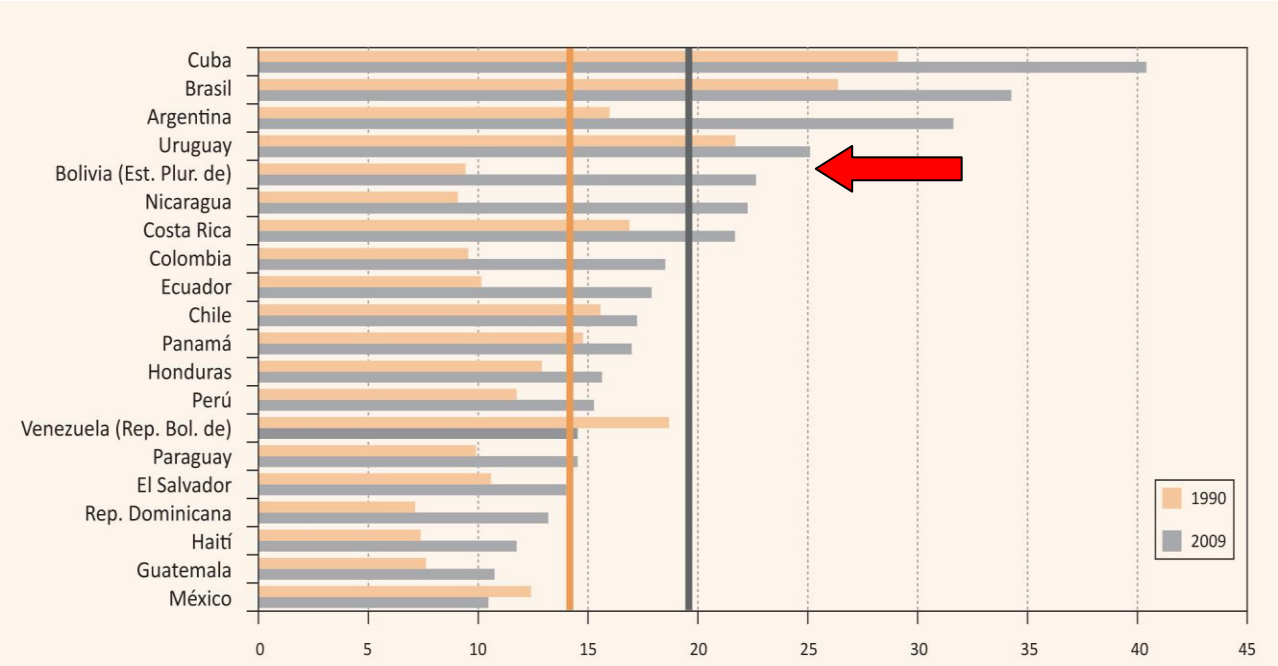
Todas estas reformas en el sector fiscal, además del incremento de precios internacionales y mayores exportaciones de volúmenes de gas, han posibilitado una recaudación superior al 15% del PIB desde 1990 (Cossio, 2001), situándose en un 25,1% del PIB en 2005 y en 28,5% en 2008[5] (Canavire-Bacarreza y Mariscal, 2010). Así en los últimos 21 años, el monto de la recaudación tributaria se ha incrementado en más de un 3000%, pasando de 1.277 millones de Bolivianos en 1990 a 41.388 Bolivianos en 2011 (Ver gráfico 1). Este incremento se acelera de manera particular a partir del año 2005 con la entrada en vigor del IDH y el período de bonanza que ha caracterizado la economía boliviana especialmente en los últimos años con un importante crecimiento de las exportaciones, del consumo e inversión pública y privada[6], lo que hace que se incrementen las recaudaciones en prácticamente la casi totalidad de los impuestos, como se verá en detalle más adelante. Así, en el año 2012, Bolivia logró por séptimo año consecutivo, un superávit en las cuentas del Sector Público No Financiero (Fundación Milenio, 2013).

Comparándolo con otros países de la región (ver gráfico 2) estas dos últimas décadas de incremento ininterrumpido han permitido que Bolivia pase a ser de los países con menor carga tributaria a estar por encima de la media de los países de América Latina y el Caribe.

[5] Las mayores recaudaciones corresponden al IDH, el año 2006 las recaudaciones por este concepto alcanzaron a 6,1% del PIB, aproximadamente Bs 5.497 millones; el año 2005 fueron Bs 2.321 millones

[6] Para mayor información pueden consultarse los informes económicos de la Fundación Milenio en http://www.fundacion-milenio.org/Informe-economico/

GRÁFICO 2: CARGA TRIBUTARIA DE LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN PORCENTAJES DEL PIB, 1990 y 2009 (INCLUYE CONTRIBUCIONES SOCIALES)



Notas: (a) la cobertura es Gobierno central, salvo para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba y México, que es Gobierno general; (b) el dato de 2009 para Colombia corresponde a 2007 y para México a 2008.

FUENTE: ILPES/CEPAL sobre datos CEPALSTAT. Citado en ESPADA (2013)

II.2.- IMPUESTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO

Los impuestos nacionales vigentes en la actualidad se agrupan bajo **dos regímenes tributarios**: El régimen General y el régimen Simplificado

a) ***Régimen General***: Son asignaciones impositivas por tipo de actividad (consumo, producción, comercialización…). Dentro de la misma se encuentran los principales impuestos, que son:

1.- El Impuesto al Valor Agregado (IVA)
2.- El régimen complementario al Impuesto al Valor Agregado) RC - IVA
3.- El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)
4.- El Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD)
5.- El Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE)
6.- El Impuesto a Las Transacciones (IT)
7.- El Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)
8.- El Impuesto a Los Consumos Específicos (ICE)
9.- Impuesto a las sucesiones y a las transmisiones gratuitas de bienes (TGB)
10.-Impuesto a las salidas al exterior (ISAE)
11.- Impuesto complementario a la minería (actualmente regalía minera) (RM)

Adicionalmente a estos impuestos nacionales, como parte del régimen general existen también las patentes mineras que son gestionados directamente por los gobiernos departamentales y los impuestos a las transferencias (IMT) y a la propiedad (IPB) de bienes inmuebles y vehículos automotores son recaudados y gestionados por los municipios[7].

El cuadro 1 (página siguiente) muestra un resumen de las principales características de estos impuestos. Una descripción detallada de estos impuestos se encuentra en el Anexo 1.

b) ***Régimen simplificado***: Son asignaciones impositivas a personas que desarrollan actividades económicas específicas. Dentro de estas encontramos:

1. El régimen tributario simplificado, aplicado a las personas naturales que ejercen el comercio minorista, vivanderas/os y artesanos/as (monto anual de entre 12.000 a 37.000 Bolivianos).
2. El Sistema tributario integrado, destinado a personas naturales que prestan servicios públicos de transporte y pueden ser propietarios de un máximo de 2 vehículos.
3. Régimen agropecuario unificado: Aplicado a personas naturales propietarias de pequeñas explotaciones agropecuarias.

[7] A través de la denominada "coparticipación tributaria", creada en el año 1994 por la Ley 1551 de Participación Popular, los municipios reciben también el 20% de lo recaudado en los impuestos de carácter nacional (a excepción del ITF y el IDH). Las universidades reciben un 5% y el 75% restante ingresa al Tesoro General de la Nación (TGN) con lo que se financia el presupuesto general del estado. El ITF va íntegramente al TGN y el IDH se reparte entre gobernaciones, municipios, gobierno central y otros de acuerdo a su propia normativa.

CUADRO 1: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS DEL RÉGIMEN GENERAL

IMPUESTO	OBJETO DEL GRAVAMEN	SUJETO DEL GRAVAMEN	ALICUOTA	TIPO	
				Directo	Indirecto
IMPUESTOS DE CARÁCTER NACIONAL					
IVA	ventas de bienes muebles, venta de servicios e importaciones definitivas	Quienes realicen las actividades objeto de gravamen	13%		X
RC - IVA	Ingresos provenientes de la inversión de capital, del trabajo o de la aplicación conjunta de ambos factores.	Personas naturales y sucesiones indivisas. 2 tipos: a) contribuyentes en relación de dependencia b) contribuyentes indirectos	13%	X	
IDH	Producción de hidrocarburos en Boca de Pozo.	toda persona natural o jurídica, pública o privada, que produce hidrocarburos en cualquier punto del territorio nacional.	32% (+18% de regalía petrolera) = 50%	X	
IEHD	importación y comercialización en el mercado interno de hidrocarburos y sus derivados	personas naturales o jurídicas que importen y comercialicen los productos	variable (por unidad de medida)		X
IUE	Utilidades de las empresas resultantes de los estados financieros al cierre de cada gestión. -Para empresas se grava la utilidad neta -Para profesionales naturales y beneficiarios en el exterior grava la utilidad presunta (50% del monto total de ingresos percibidos)	a) Empresas públicas, privadas y unipersonales b) profesionales naturales que ejercen profesiones liberales (independientes) u oficios c) Beneficiarios del exterior (personas naturales y jurídicas que remitan rentas, y sucursales de empresas que realicen actividades en el país)	a y b) 25% c) 12,5% Mineras y financieras 12,5% adicional	X	
ICM/RM	Las siguientes actividades mineras: a) Prospección y exploración; b) Explotación; c) Concentración; d) Fundición y refinación; e) Comercialización de minerales y metales.	Quienes realicen las actividades objeto de gravamen	Variable en función del metal y la cotización oficial	X	
IT	Ejercicio de comercio, industria, profesión, oficio, alquiler de bienes, obras y servicios Transferencia a título gratuito de bienes muebles, inmuebles y derechos.	personas naturales o jurídicas que realicen las actividades objeto de gravamen	3%		X
ITF	Operaciones realizadas en Moneda Extranjera y en Moneda Nacional con Mantenimiento de Valor respecto a cualquier moneda extranjera.	personas naturales o jurídicas que realicen las operaciones objeto de gravamen	0.15%		X
ICE	Ventas en el mercado interno e importaciones definitivas de bienes para consumo final de: cigarrillos y tabacos, vehículos automotores, bebidas refrescantes, cerveza, chica de maíz y bebidas alcohólicas.	Fabricantes e importadores y personas jurídicas o naturales vinculadas económicamente que comercialicen y distribuyan al por mayor	variable (por unidad de medida)		X
TGB	Transmisiones gratuitas de bienes registrables.	Beneficiarios de sucesiones, testamentos, anticipos de legítima y donaciones	1%-20% (dependiendo parentesco)	X	
ISAE	salidas al exterior vía aérea.	Todas las personas bolivianas o extranjeras residentes en el país, que salgan al exterior	169 Bs		X
IMPUESTOS DE DOMINIO DE LAS GOBERNACIONES					
Patentes Mineras	Concesiones mineras constituidas por una o más cuadrículas	Titulares de concesiones objeto de gravamen	progresiva por escala de antigüedad (entre 125 y 250 Bs por cuadrícula)		X
IMPUESTOS DE DOMINIO MUNICIPAL					
IMT	Transferencias eventuales de inmuebles y/o vehículos automotores.	propietarios que transfieren sus inmuebles y/o vehículos cuando se trata de su segunda o posterior venta	3%		X
IPB	la propiedad de bienes inmuebles y vehículos	los propietarios de bienes inmuebles y vehículos automotores.	variable en cada municipio	X	

FUENTE: *Elaboración propia en base a la normativa tributaria boliviana*

Como puede apreciarse en el cuadro 2, los casi 30 millones de Bolivianos recaudados en 2011 bajo el régimen simplificado apenas alcanzan el 0,1% del total recaudado. Por lo tanto, si bien este régimen es el que afecta a un gran número de población, su impacto en la generación de ingresos para el Estado es poco significativo.

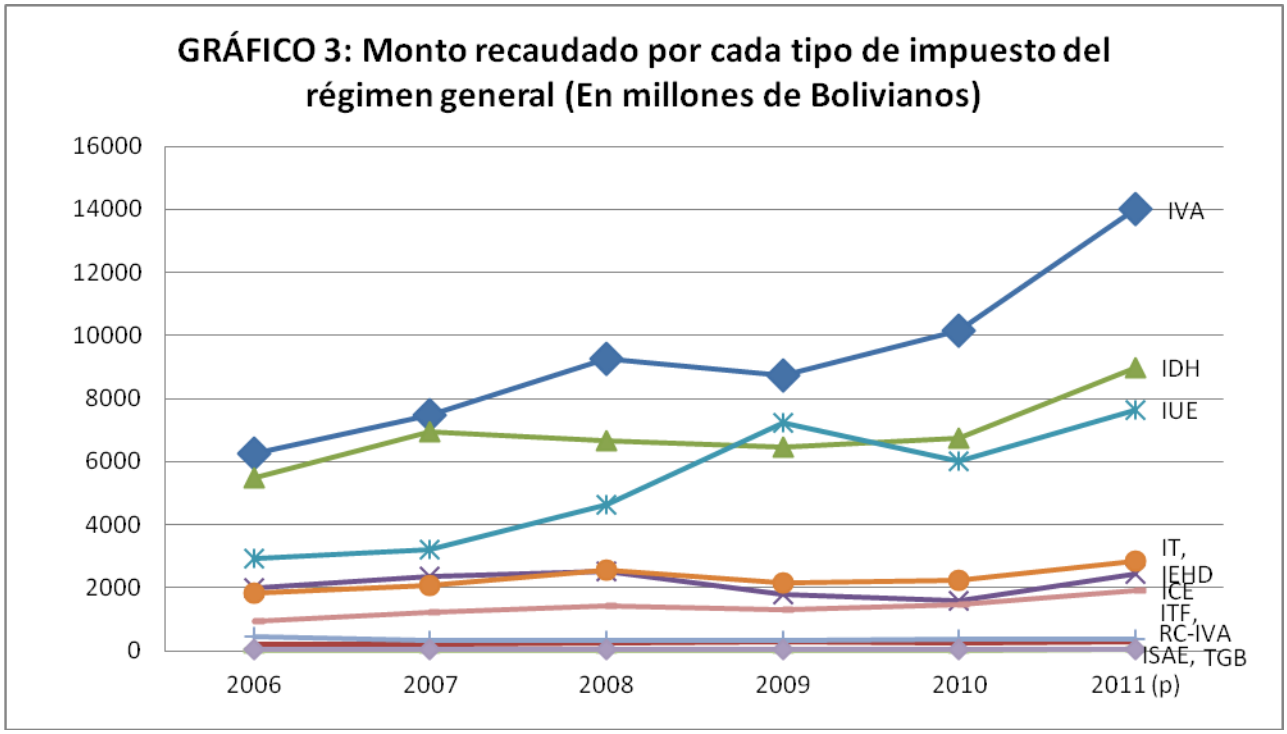
CUADRO 2: RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR TIPO DE IMPUESTO EN BOLIVIA (EN MILLONES DE BS)

FUENTE DE INGRESO	Recaudación Acumulada					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)
REGIMEN GENERAL						
IVA (Mercado Interno+Importaciones)	6.254,1	7.487,1	9.269,5	8.725,0	10.150,5	13.993,3
IT	1.811,8	2.081,2	2.560,3	2.166,2	2.253,1	2.838,1
IUE (1)	2.906,5	3.215,3	4.614,8	7.244,7	6.005,4	7.647,5
ICE (Mercado Interno+Importaciones)	931,0	1.202,0	1.440,8	1.305,3	1.466,5	1.928,3
RC-IVA	215,9	217,5	258,4	288,3	262,2	277,0
IEHD (Mercado Interno+ Importaciones)(2)	1.988,3	2.344,4	2.521,3	1.790,8	1.586,4	2.432,2
TGB	8,8	10,9	13,8	18,4	20,2	21,8
ISAE	40,4	32,5	31,4	37,7	47,2	52,1
ITF	446,1	323,6	340,3	338,6	347,1	379,5
IDH	5.497,2	5.954,4	6.643,5	6.465,2	6.744,3	8.996,1
Subtotal recaudación impuestos régimen general de carácter nacional	**20.100,1**	**22.869,0**	**27.694,1**	**28.380,2**	**28.883,0**	**38.565,8**
REGIMEN SIMPLIFICADO						
Régimen Tributario Simplificado	6,8	7,9	10,9	11,5	12,1	12,5
Sistema Tributario Integrado	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Régimen Agropecuario Unificado	11,2	7,2	9,1	12,3	14,0	17,4
Subtotal recaudación impuestos régimen simplificado	**18,1**	**15,2**	**20,1**	**23,9**	**26,2**	**29,9**
Otros Ingresos Tributarios	243,7	310,1	516,7	987,3	424,7	573,8
Gravamen Arancelario	920,8	1.113,7	1.408,2	1.170,3	1.544,7	2.218,0
Recaudación Total	**21.282,7**	**24.307,9**	**29.639,0**	**30.561,7**	**30.878,6**	**41.387,6**

(1) Incluye el IUE, IUE-RE e IUM (Impuesto a las Utilidades Mineras)
(2) Incluye IEHD de mercado interno y refinerías

FUENTE: *Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Viceministerio de Política Tributaria. Dirección General de Estudios Tributarios*

Por otro lado, el cuadro 2, también muestra como entre el año 2006 hasta el 2011 el monto total recaudado por los impuestos del régimen general (de carácter nacional) casi se ha duplicado, pasando de 20 a 38,5 millones de Bolivianos. Una gran parte de este incremento se debe al aumento de las recaudaciones sobre todo del IVA seguido del IUE e IDH (ver gráfico 3).



***FUENTE**: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Viceministerio de Política Tributaria. Dirección General de Estudios Tributarios (Ver cuadro 2)*

En el año 2012, el IDH pasa a ser el impuesto con mayor incremento, creciendo un 34,6 para superar la barrera de los Bs. 10.000 millones, y llegar hasta los Bs. 12.111 millones en 2012, lo cual representa más del 32 por ciento de las recaudaciones impositivas internas totales. El segundo impuesto con mayor crecimiento porcentual entre 2011 y 2012 es el IVA, por encima del IUE (27,5 por ciento y 22,9 por ciento, respectivamente), aunque en términos absolutos el crecimiento de la recaudación del IUE ha sido mayor a aquél del IVA (1.751 millones de Bs. contra 1.550 millones, respectivamente). Los tres últimos años el IUE se ha convertido en el segundo impuesto más importante, por detrás del IDH en el mercado interno, aunque el IVA sigue siendo el impuesto más importante cuando se agrega el de las importaciones (Fundación Milenio, 2013).

Tanto por su importancia en el volumen total de recaudación como por su evolución en los últimos años, el presente estudio se centra en el análisis de los impuestos del régimen general de carácter nacional. En un primer lugar se realiza una descripción de los principales elementos que caracterizan este régimen con sus distintos impuestos, para posteriormente analizar con mayor profundidad los principales sesgos de género de tres impuestos seleccionados: El IVA, el RC-IVA y el IUE[8]. La principal fuente de información utilizada fue la normativa correspondiente a dichos impuestos hasta el año 2011. Como se mencionó en la introducción, para el desarrollo del este trabajo fue imposible acceder a datos del Servicio de Impuestos Nacionales por tipo de contribuyente e impuesto, ni a datos desagregados por sexo y/o por nivel de renta de contribuyentes naturales. Por lo tanto, como una forma de aproximación, se utilizó la base de datos de población del INE, desagregada por sexo, nivel de IDH, categoría ocupacional y actividad económica.

[8] Los criterios para la selección de estos impuestos se encuentran en el anexo 3

II.3.- DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL RÉGIMEN GENERAL DE CARÁCTER NACIONAL DEL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO

II.3.1 Elementos que caracterizan el régimen general

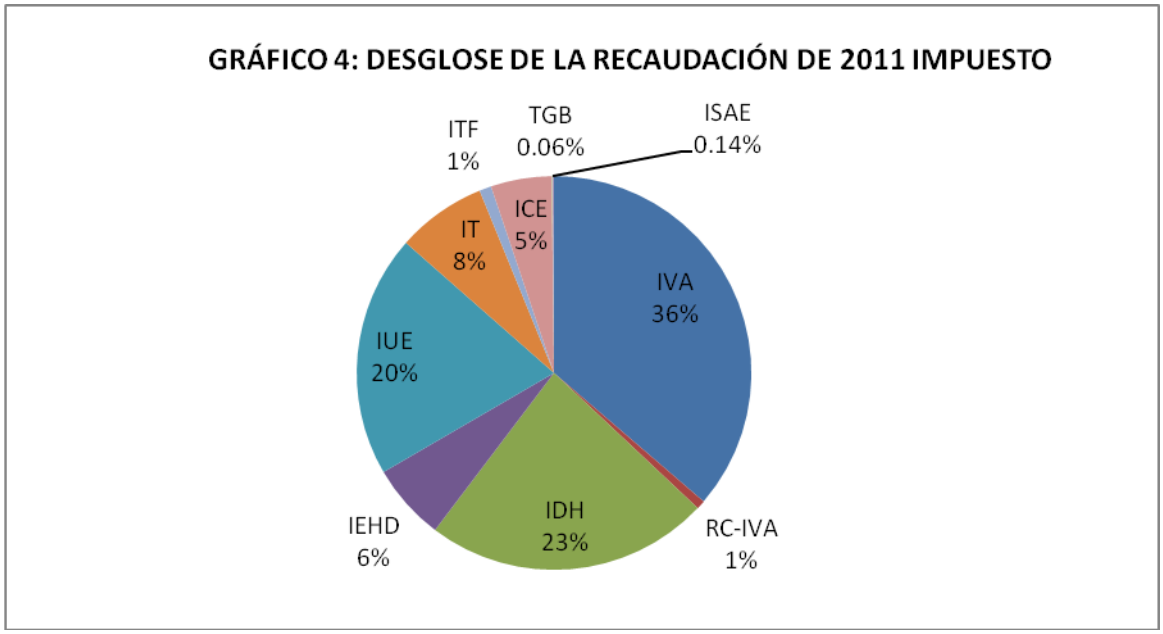
Entre los elementos que caracterizan el régimen general de carácter nacional del sistema tributario boliviano se pueden señalar los siguientes:

- ✓ Concentración del monto de recaudación en pocos impuestos
- ✓ Importancia de la tributación indirecta
- ✓ Mayor peso de la tributación sobre los ingresos vs las rentas en los impuestos directos
- ✓ Existencia de alícuotas únicas

A continuación se detalla cada uno de ellos.

Concentración del monto de recaudación en pocos impuestos:

Como muestra el gráfico 4, el 80% de las recaudaciones se obtiene de tres impuestos: El IVA, el IDH y el IUE (este último incluyendo el monto recaudado en concepto de impuesto a las utilidades mineras[9]). Si a estos tres añadimos el IEHD y el IT el monto se eleva a 93% del total recaudado a nivel nacional mediante el régimen general. Tres de estos impuestos (IDH, IEHD y una gran proporción del IUE) dependen de la explotación de recursos naturales (hidrocarburos y minería), lo que supone que, en el corto plazo, es un ingreso poco predecible, porque los precios se fijan en el mercado internacional y, en el largo plazo, es una fuente de recursos agotable, porque son recursos no renovables, y por tanto limitados.

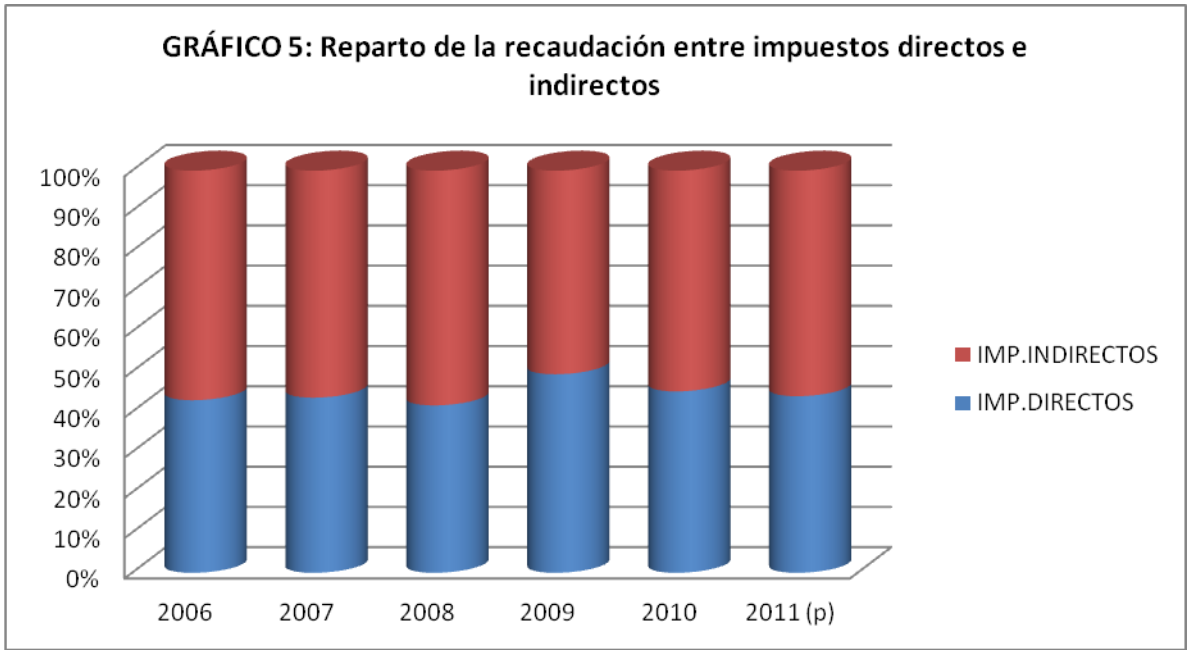


***FUENTE**: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Viceministerio de Política Tributaria. Dirección General de Estudios Tributarios (Datos en cuadro 2)*

[9] Contabilizado así en los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas

Importancia de la tributación indirecta:

En Bolivia, 6 de los 11 impuestos del régimen general de carácter nacional son impuestos indirectos (IVA, ICE, IT, IEHD, ITF e ISAE), y su recaudación supuso entre 2006 y 2011 entre un 57% y un 51% del total de los ingresos tributarios. (Ver gráfico 5).



***FUENTE**: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Viceministerio de Política Tributaria. Dirección General de Estudios Tributarios (Ver cuadro 2).*

Por norma general, los sistemas basados en la imposición indirecta son más regresivos (más inequitativos) puesto que los impuestos se recaudan independientemente del volumen de ingresos, nivel de renta o capacidad de pago de quienes contribuyen. El efecto regresivo puede verse compensado parcialmente por el carácter redistributivo del gasto, es decir, si lo que se recauda es invertido en brindar bienes, servicios y recursos para la población con menos recursos.

En el caso de Bolivia, desde la entrada en vigor del IDH, tanto por el incremento de recursos recaudados en los impuestos directos, como por el destino que se le da dicho monto, el sistema boliviano mejoró su progresividad. Sin embargo, la tributación indirecta sigue siendo más de la mitad de la recaudación y, como vimos anteriormente, generada fundamentalmente a través del IVA (que es un impuesto generalista, y que por tanto afecta al conjunto de la población). En este sentido, Paz Arauco, Gray Molina, Jiménez Pozo y Yáñez Aguilar (2012) han estudiado como el índice de Gini se reduce en un 2% cuando se aplican las transferencias directas[10]. Sin embargo cuando se añade el efecto de los impuestos indirectos esta reducción es de tan sólo 0,5%. Es decir, parte del efecto redistributivo de las transferencias directas financiadas por el IDH se pierde por el efecto regresivo de la tributación indirecta.

[10] Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Desayuno Escolar, Beneméritos de la Patria.

Mayor peso de la tributación sobre los ingresos brutos vs las rentas netas en los impuestos directos

En Bolivia el único impuesto que grava las rentas netas (la diferencia entre los ingresos percibidos y los gastos en los que se incurre para generar dichos ingresos) es el IUE que grava las utilidades netas (reales o presuntas) de empresas (públicas, privadas y unipersonales). En el caso de los profesiones naturales el impuesto grava las utilidades "presuntas" asumiendo que estas son de un 50% del total del los ingresos.

El IDH[11], se paga en función del monto producido, independientemente de cuál sean los gastos en los que se incurre para generar dicho ingreso, y por tanto la utilidad o beneficio real. Lo mismo ocurre con el Impuesto Complementario a la Minería, que se paga en función del volumen de ventas.

El RC-IVA, único impuesto que grava de manera específica los ingresos generados por las personas naturales está fijado en función de los ingresos brutos percibidos, sin posibilidad de descontar ningún tipo de gasto, salvo en los ingresos por el trabajo asalariado (donde, dependiendo de los casos, se descuenta el pago por las Administradoras de Fondos de Pensiones –AFP-, el impuesto correspondiente al mínimo exento -13% de dos salarios mínimos- o el monto pagado en concepto de IVA hasta un límite de 6 salarios mínimos al trimestre).

CUADRO 3		**Tipo de impuesto**	**ALICUOTA**	**Monto del impuesto**
Asalariado/a	Percibe un salario = 10.000 Bs	RC-IVA	13%	782[12]
Cuenta propia (régimen general)	Factura un servicio por 10.000 Bs	RC-IVA	13%	2900
		IVA	13%	
		IT	3%	
Empresa unipersonal	Genera una utilidad de 10.000 Bs	IUE	25%	2500
Titular de un bien inmueble	Arrienda un departamento por valor de 10.000 Bs	RC-IVA	13%	1300
Titular de un bien mueble	Recibe un dividendo por las acciones de la empresa "Z" de 10.000 Bs	-	0%	0

***FUENTE**: Elaboración propia en base a la normativa tributaria*

De hecho en Bolivia no existe un impuesto específico a las rentas de las personas físicas (naturales), ni un impuesto que integre la tributación por todos los ingresos netos que puedan percibir las mismas. Es decir que las personas naturales en Bolivia pagan distintos impuestos de manera separada, en función de las distintas fuentes de ingresos: trabajo dependiente, independiente, arriendo de propiedades, obtención de una herencia, etc.) o por el desarrollo de ciertas actividades (comercialización, producción, transmisiones gratuitas, transacciones financieras, etc.). El cuadro 3 muestra a modo de ejemplo, los distintos montos de impuesto que pagarían distintas personas que reciben una renta de 10.000 Bs en Bolivia, dependiendo del origen de la renta.

[11] El IDH, que grava la producción de hidrocarburos, es catalogado por el Viceministerio de Política Tributaria del Ministerio de Economía Boliviano como un impuesto directo.

[12] Tras la deducción del pago a las AFP y el 13% de dos salarios mínimos.

Un sistema impositivo que busque la equidad horizontal, debe definir impuestos que graven de igual manera a las personas con igual capacidad contributiva, es decir, que grave el ingreso neto una vez descontados los gastos necesarios para generarlos. Dentro de estos gastos deberían incluirse no sólo los insumos considerados tradicionalmente como "productivos" (los gastos incluidos en los sistemas contables como mano de obra, materiales de producción, costos de financiamiento, etc…) sino también al menos una parte de los costos de reproducción de la propia fuerza de trabajo (como alimentación, vestimenta, inversión en salud, educación, etc.).

Por ejemplo: si una persona tiene una explotación ganadera, podrá considerar como gasto el costo de alimentar y mantener a sus animales. En el caso de las personas asalariadas el empleador paga a sus empleados un salario con el que deben mantenerse. El empleador sí se descuenta este gasto (contablemente aparece como una menor utilidad) y por tanto le sirve para reducir el pago del IUE. Sin embargo, la persona asalariada paga impuesto por dicho ingreso, sino poder descontar los costos que se supone dicho mantenimiento (muchos de ellos, incluso invisibles por realizarse mediante trabajo doméstico no remunerado). En el caso de las personas trabajadoras independientes ocurre lo mismo: todo lo ingresado debe tributar sin posibilidad de descontar ningún gasto necesario para realizar el trabajo ni para su propio sostenimiento.

En algunos sistemas tributarios, los impuestos sobre el trabajo (tanto dependiente como independiente) permiten descontar un monto fijo en concepto de "mínimo personal para subsistencia", que de alguna manera, reconoce la existencia de estos costos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Sin embargo en Bolivia no existe una figura similar que permita este descuento.

Existencia de alícuotas únicas

Otra de las características del sistema boliviano es que casi todos los impuestos, tanto directos como indirectos, tienen una única alícuota fijada. Las únicas excepciones son el ICM-RM[13], el IUE de las empresas mineras y las entidades financieras[14], el TGB[15] y en contadas excepciones el IVA[16] . En ninguno de estos casos, el establecimiento de alícuotas diferencias está puesto en función del monto de la renta que se grava.

Las alícuotas únicas suelen ser un elemento característico de la imposición indirecta. Sin embargo, en la mayoría de sistemas tributarios, al menos los impuestos que gravan las rentas e ingresos personales suelen contener distintos tipos de alícuota establecidos para distintos tramos de renta[17] . La existencia de impuestos que gravan las fuentes de renta y los ingresos con un solo tipo de alícuota perjudica, por tanto, a las personas con rentas más bajas y beneficia a

[13] En el ICM, la alícuota está establecida, además de en función del mineral o metal explotado, sobre el monto de la cotización de dicho mineral/metal en el mercado internacional de materias primas, lo que se traduce en un sistema progresivo pues a mayores recursos por la venta del mineral, mayor proporción de la misma se paga en concepto de impuesto

[14] En el año 2007 se estableció una alícuota adicional en el IUE del 12,5% para las empresas mineras. Desde el año 2011 esta alícuota también se aplica a las utilidades de las entidades financieras bancarias y no bancarias que excedan el trece por ciento (13%) del Coeficiente de Rentabilidad respecto del patrimonio neto.

[15] El TGB prevé alícuotas diferenciadas en función del grado de parentesco de al persona que reciba la herencia o transmisión gratuita del bien.

[16] En El IVA existe un régimen de tasa 0 que fue aplicado desde el año 2006 al servicio de transporte internacional de carga terrestre. Posteriormente este beneficio ha sido ampliado en 2011 a la venta de minerales y metales en su primera fase de comercialización y a la venta de libros en 2013.

[17] Por ejemplo, se establece que entre 100 y 200 se paga un 10% y entre 200 y 300 un 15% de dichos ingresos

las rentas más altas, porque para las primeras supone un mayor esfuerzo relativo que para las segundas, ya que cuanto mayor es la renta de las personas, mayor es el monto disponible una vez descontados los gastos para cubrir las necesidades básicas[18].

En el caso de Bolivia –salvo las excepciones mencionadas- las alícuotas únicas se aplican tanto a los impuestos indirectos como directos, en éste último caso, independientemente del monto de renta o ingreso que se grave. Es decir que, por ejemplo, en el RC-IVA pagan el mismo porcentaje (el 13%) aquellas personas o instituciones que generen un ingreso de 5.000 Bs. o las que lo generen de 100.000 Bs. Lo mismo ocurre en el IUE, donde la alícuota es aplicable a cualquier monto de utilidad generada (a excepción del mencionado caso de las empresas mineras), y a cualquier tipo de empresa (ya sea unipersonal, grande, pequeña, privada, pública, cooperativa, etc). También pagan la misma alícuota las personas trabajadoras independientes que tributen por este impuesto.

Esta característica supone un elemento de regresividad para el sistema Boliviano, ya que para lograr sistemas más progresivos los impuestos directos deben gravar proporcionalmente con mayores cargas tributarias a las rentas mayores. Por ejemplo no es lo mismo para una persona asalariada que gana 10.000 Bs al mes pagar 1.300 Bs (lo que le deja una renta disponible de 8.700 Bs) que para una persona que gana 50.000 Bs pagar 6.500 (que le sigue dejando una renta disponible de 43.500 Bs.). De la misma manera, no es lo mismo pagar un 25% de las utilidades para una empresa unipersonal o una cooperativa que genere 100.000 Bs, que para una gran empresa que genere millones de bolivianos al mes.

II.3.2: Análisis por objeto de gravamen

El cuadro 4 muestra el perfil el objeto de gravamen de los impuestos de carácter nacional del régimen general.

[18] Para alguien que gana 1.000 Bs. supone un mayor esfuerzo relativo pagar 130 Bs. que para alguien que gana 10.000 Bs. pagar 1.300. Bs. A la primera persona le quedan “disponibles” después de impuestos 870 Bs. mientras que a la segunda le quedan 8700 Bs.

CUADRO 4: ANALISIS DE IMPUESTOS POR OBJETO DEL GRAVAMEN		RC-IVA	IUE	IDH	ICM/RM	TGB	IVA	IEHD	IT	ITF	ICE	ISAE
	Alícuota	**13%**	**25%-50%**	**32%+18%**	**0,01-7%**	**1-20%**	**13%**	**Hasta 50%**	**3%**	**0,15%**	**18-50**	**217Bs**
Tipos de rentas e ingresos	***Ingresos de actividades económicas-productivas***	***X***	***X***	***X***	***X***		***X***		**X**			
	Ingresos del trabajo dependiente	X										
	Ingresos del trabajo independiente	X					X		X			
	Ingreso de utilidades empresariales		X									
	Ingreso de la explotación de recursos naturales			X	X							
	Ingresos de transferencias					***X***			***X***			
	Subvenciones, subsidios, pensiones	EX										
	Donaciones y transmisiones gratuitas					X			X			
	Ingresos de capital	***X***	***X***									
	Ingreso financiera por depósitos, operaciones de crédito	X										
	Ingreso financiera por participaciones de capital (dividendos)	EX										
	Ingreso por bienes inmuebles (arriendos)	X										
	Ganancias patrimoniales (incremento de valor en la venta de activos)	EX	EX				EX		EX			
	Tenencia de Patrimonio (*)											
Tipos de actividad económicas	***Producción***	***X***		***X***								
	Producción de bienes y servicios (Trabajo asalariado)	X										
	Producción de Hidrocarburos			X								
	Comercialización, distribución				***X***		***X***	***X***	***X***		***X***	
	Venta de bienes						X	X	X		X	
	Venta de servicios						X		X			
	Venta de materias primas y recursos naturales				X		X		X		X	
	Arrendamiento								X			
	Importación						X	X			X	
	Exportación								EX			
	Financiación									***X***		
	Compra-Venta de activos financieros						EX		EX			
	Transacciones financieras									X		
	Otros											
	Salidas al exterior											X

(*) Gravado por un impuesto de carácter municipal
EX = EXENTO

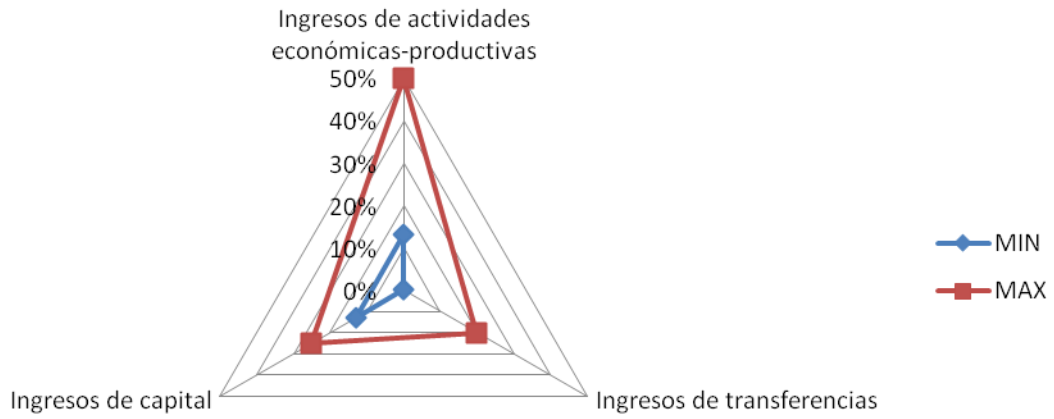
FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria*

En relación a los **tipos de ingresos y rentas**, se observa como**:**

- Los ingresos sobre los que recae un mayor número de impuestos son los ingresos procedentes de actividades económicas productivas (afectados por 5 tipos diferentes de impuestos) y dentro de estos los ingresos procedentes del trabajo independiente, que tributan por 3 impuestos (el IVA, el IT y el RC-IVA o el IUE, dependiendo de la figura bajo la cual se realice dicho trabajo –si es trabajador independiente o empresa unipersonal). Sumadas las alícuotas esto puede suponer entre un 29 y un 41% del ingreso.
- En segundo lugar están las transmisiones gratuitas y los arriendos de bienes inmuebles, que pueden sumar hasta un 23% en el caso de los primeros y un 16% en el caso de los segundos.
- Los ingresos procedentes del trabajo independiente, utilidades empresariales, producción de hidrocarburos y depósitos financieros están afectados por un solo impuesto.
- Los subsidios, transferencias y pensiones, no pagan ningún tipo de impuestos directo. Si bien sólo un 1,27% de la población boliviana (53,4% hombres y 46,6% mujeres) se encuentra en situación de pensionista, jubilados y rentistas, más de dos tercios de los mismos (69%) pertenecen al estrato de IDH alto y un 22% al nivel medio-alto[19].
- Las otras rentas que no pagan ningún tipo de impuestos son las rentas financieras por participaciones de capital (dividendos) y las ganancias patrimoniales (incremento de valor en la venta de activos)[20].

En relación con el monto de los impuestos que gravan ingresos y rentas, los tipos que están gravados por mayores alícuotas son las rentas de las actividades económico-productivas, que están gravados por impuestos cuya alícuota oscilan entre el 13% del trabajo asalariado hasta el 50% de las actividades de producción de hidrocarburos (Ver grafico 6).

GRÁFICO 6: Rango de la alicuota para los distintos tipos de ingresos



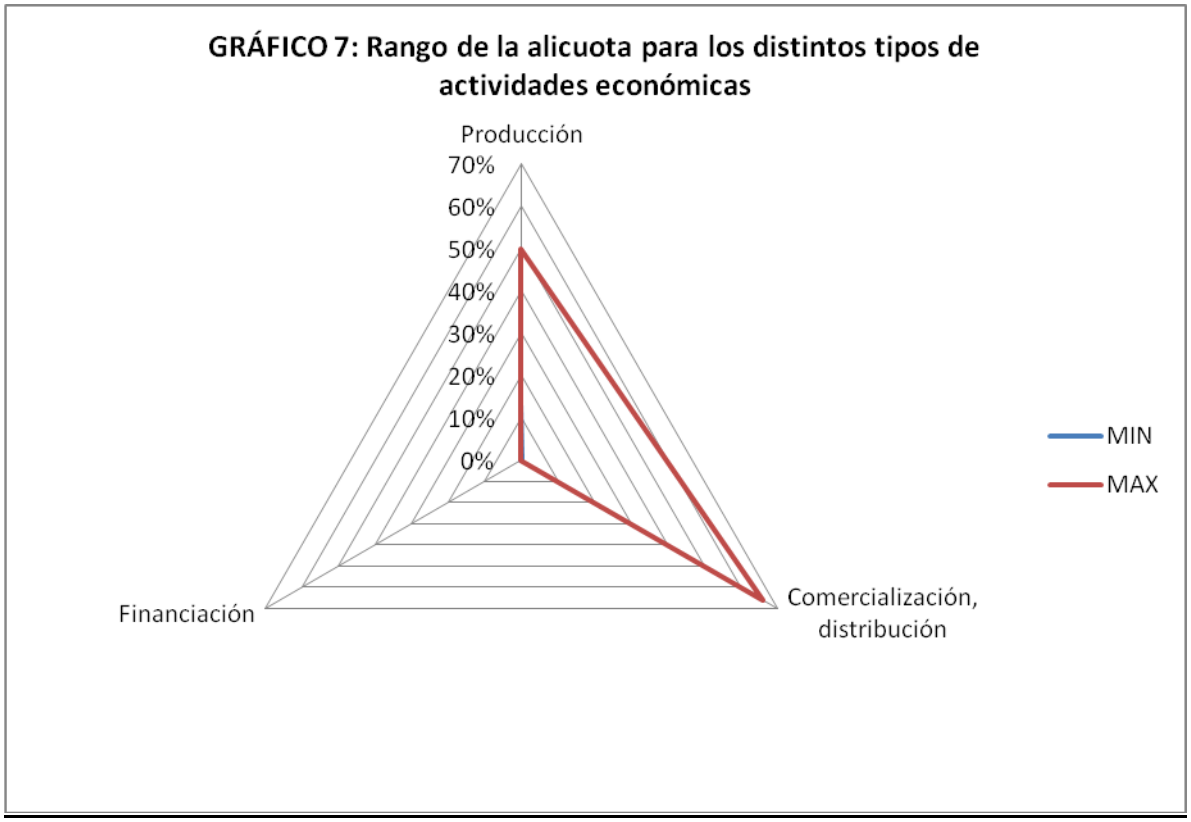
FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria*

[19] De acuerdo con datos del INE del Censo de 2001 proyectados al 2015 sólo 105.384 personas en Bolivia (56.313 hombres y 49.071 mujeres) de los 8.274.325 de habitantes se encuentran en la categoría ocupacional de "Jubilado, pensionista o rentista". 38.516 hombres y 33.998 mujeres se encuentran en el IDH medio alto y 12331 hombres y 10685 mujeres en el medio-medio.

[20] Desde el año 2012 existe en Bolivia un Impuesto Adicional del 12,5% a las Utilidades de las empresas del Sector financiero. Sin embargo este impuesto sigue sin afectar los ingresos o beneficios que las personas naturales o jurídicas perciben por la tenencia o transmisión de activos financieros.

En relación con el **tipo de actividad**, (cuadro 4, página anterior)

- La actividad económica mayoritariamente gravada es la comercialización de bienes y servicios (ya sean internos o de importación), gravada con hasta 5 tipos diferentes de impuesto (IVA, IEHD, ICM-RM, IT e ICE). El rango de la alícuota puede oscilar entre el 0,01% para la venta de ciertos minerales grabados con el ICM-RM, o el 3% por la comercialización de productos sólo afectados por el IT (como el caso de los arriendos) hasta aquellos hasta el 66% (como el caso de la venta de algunos productos como cigarrillos y vehículos automotores afectados simultáneamente por el IVA y el ICE) (Ver Gráfico 7).
- En segundo lugar está la producción, a la que afectan 3 tipos de impuestos indirectos diferentes y donde el mayor gravamen es para la producción de Hidrocarburos (con un 50%).
- El tipo de actividades menos gravadas son las actividades financieras, cuyo único impuesto aplicable es el ITF por valor del 0,15% a las transacciones financieras y donde otras, como la compra-venta de valores financieros están exenta de todos los impuestos (incluyendo el IVA y el IT que le corresponderían por ser una venta /transferencia de bien mueble, pero del que están excluidos explícitamente en la ley de cada uno de estos impuestos)[21].



FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria*

[21]No incluimos La alícuota adicional del IUE establecida para las entidades financieras, porque este impuesto grava la utilidad de dichas empresas (no la actividad propiamente). Sin embargo es importante señalar que desde el año 2012 está vigente este impuesto que grava con un 12,5% de alícuota adicional a las entidades financieras bancarias y no bancarias que excedan el trece por ciento (13%) del Coeficiente de Rentabilidad respecto del patrimonio neto. Existen también dos nuevas tasas aplicadas a las actividades bancarias, pero que no son recogidas en el estudio por no ser consideradas impuestos.

El cuadro 5 muestra de qué manera hombres y mujeres están insertados en las distintas ramas de actividad económica. En la misma observamos cómo un 22% de la población ocupada femenina frente a un 12% de la población masculina trabaja en actividades vinculadas al comercio (mayoritariamente comercio al por menor). En total las mujeres suponen un 56% de la población ocupada en el comercio, que es, como veíamos previamente, la actividad económica gravada con una mayor cantidad de impuestos (IVA, IEHD, IT e ICE).

En el mismo cuadro se aprecia como las actividades económicas que soportan una menor cantidad de impuestos (y también una menor carga tributaria de acuerdo a sus alícuotas) son las vinculadas al sector financiero, que apenas supone un 0,5 por ciento del total de la población ocupada en diferentes ramas de actividad (dentro del cual el 60% son hombres y el 40% son mujeres).

CUADRO 5: POBLACION POR RAMA DE ACTIVIDAD

Rama de la Actividad	Población Valores Absolutos		
	Hombre	Mujer	Total
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA	607.069	268.040	875.109
PESCA	11.034	1.160	12.194
EXTRACCION DE CANTERAS	34.987	3.039	38.026
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	204.843	127.846	332.689
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	8.732	997	9.729
CONSTRUCCION	180.819	4.574	185.393
COMERCIO POR MAYOR	94.237	26.201	120.438
COMERCIO POR MENOR	121.004	245.686	366.690
HOTELES Y RESTAURANTES	34.148	92.476	126.624
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	156.408	11.459	167.867
INTERMEDIACION FINAN. Y SEGUROS	9.148	6.022	15.170
ACTIVIDADES INMOB. Y EMPRESAR	55.784	25.257	81.041
ADMINISTRACION PUBLICA	57.332	16.487	73.819
ENSEÑANZA	65.626	86.209	151.835
SERVICIOS SOLCIALES Y DE SALUD	22.643	37.849	60.492
OTROS SERV. COMUN. SOC. Y PERS	45.784	39.747	85.531
HOGARES PRIV. CON SERV. DOMEST	6.533	138.427	144.960
ORGANOS EXTRATERRITORIALES	113.240	131.527	244.767
TOTAL	**1.829.371**	**1.263.003**	**3.092.374**
TOTAL COMERCIO	**215.241**	**271.887**	**487.128**
% COMERCIO SOBRE TOTAL DE LAS ACTIVIDADES	**12%**	**22%**	
% DE HOMBRES Y MUJERES PRESENTES EN LAS RAMAS DE ACTIVIDAD DE COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR	**44%**	**56%**	**100%**
% INTERMEDIACION FINANCIERA SOBRE TOTAL DE LAS ACTIVIDADES	**0,5%**	**0,5%**	
% DE HOMBRES Y MUJERES PRESENTES EN INTERMEDIACION FINANCIERA	**60%**	**40%**	**100%**

***FUENTE**: Elaboración propia con datos del INE por Rama de Actividad (Censo de 2001).*

II.3.3. Análisis por sujeto pasivo

El cuadro 6 muestra el perfil del sujeto pasivo gravado por los impuestos de carácter nacional del régimen general. En términos globales, hay más tributos que afectan a personas naturales que a personas jurídicas. Las categorías ocupacionales potencialmente más afectada es la de los cuenta propia (con 8 tributos), seguida de personas asalariadas, empleadoras y cooperativistas que aparecen como sujetos pasivos potenciales de 7 tributos. Las personas sin ingresos y los pensionistas pueden verse afectadas por hasta 6 de los 10 impuestos.

También es importante notar que la mitad de los impuestos (IEHD, ITF, ICE, TGB e ISAE) afectan al conjunto de la población, independientemente de su categoría ocupacional[22]. Esto tiene que ver con el carácter indirecto y generalista de estos impuestos (que gravan una determinada actividad económica independientemente de quien la realice y sin contemplar exenciones).

CUADRO 6: SUJETOS PASIVOS POTENCIALES DE LOS IMPUESTOS DE CARÁCTER NACIONAL DEL RÉGIMEN GENERAL

SUJETO PASIVO		IVA	RC-IVA	IDH	IEHD	ICM-RM	IUE	IT	ITF	ICE	TGB	ISAE	TOTAL
Persona natural	Asalariados/a	(*)	XX		X				X	X	X	X	7
	Cuenta propia (que no tribute bajo el régimen simplificado)	(*)	XX		X		XX	X	X	X	X	X	8
	Patrón/a o empleador/a	(*)			X		XX	X	X	X	X	X	7
	Cooperativista de producción	(*)			X		XX	X	X	X	X	X	7
	Jubilado, pensionista, rentista	X			X				X	X	X	X	6
	SIN INGRESOS: Familiar no remunerado, Cesante, Estudiante, Labores de casa, otros inactivos, menos de 7 años	X			X				X	X	X	X	6
Persona Jurídica	Sector hidrocarburos	(*)		XX	X	XX	XX	X	X	X	X		8
	Otros sectores	(*)			X		XX	X	X	X	X		6

XX Sujetos pasivos directamente afectados
X Sujetos pasivos Indirectamente afectados
(*) Pueden deducírselo a través del crédito fiscal o la deducción en el RC-IVA

FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria*

El IVA, siendo el impuesto por el que más se recauda[23], es un impuesto que acaba recayendo en las personas naturales, y dentro de estas en los jubilados, pensionistas, rentistas y personas sin ingresos. Esto es así porque, si bien el IVA grava las ventas, prestaciones de servicios e importaciones realizadas por cualquier persona natural o jurídica, las entidades jurídicas y las categorías ocupacionales de cuenta propias, empleadores y cooperativistas

[22] Aunque el IT también es un impuesto indirecto, como grava el ejercicio del comercio, industria, profesión, oficio, negocio, alquiler de bienes, obras y servicios o de cualquier otra actividad se ha considerado que es potencialmente atribuible a las categorías de cuenta propias, patrones y cooperativistas. Potencialmente podría afectar también a asalariados o pensionista, que, por ejemplo, alquilaran un bien… sin embargo no se han considerado porque de verse afectados no serían en calidad de asalariados o pensionistas.

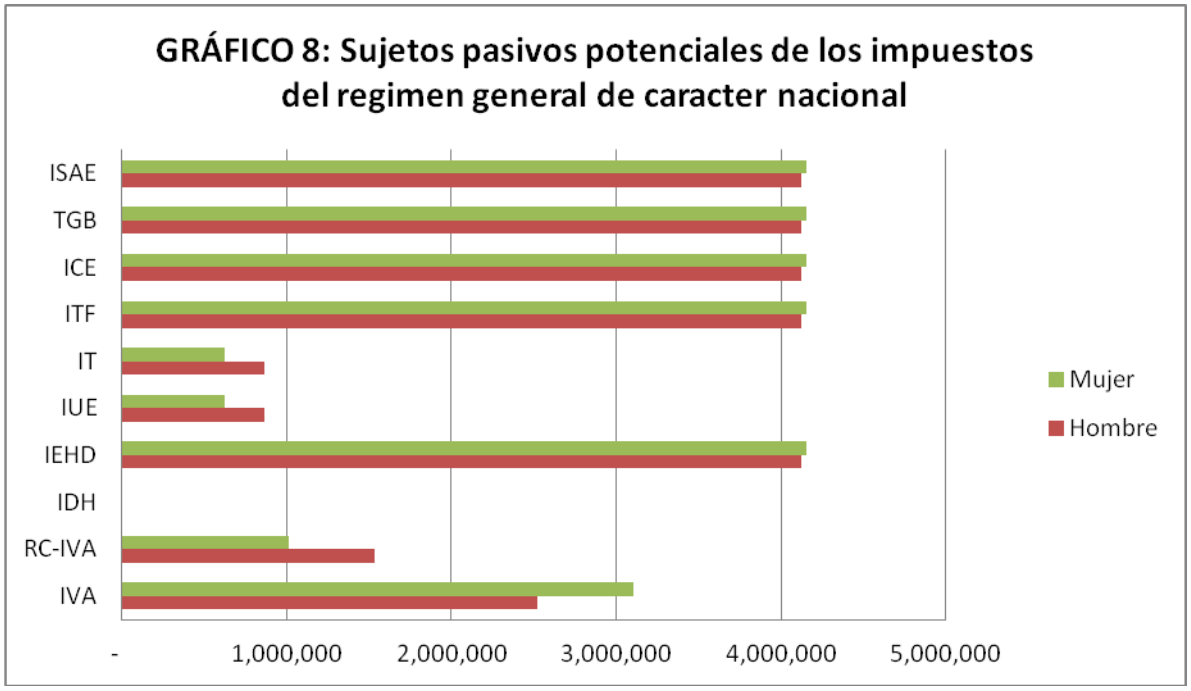
[23] 31% del monto recaudado en 2011 de acuerdo a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Viceministerio de Política Tributaria. Dirección General de Estudios Tributarios (Ver cuadro 2)

pueden descontarse el IVA pagado a través del "crédito fiscal"[24]. También las personas asalariadas pueden descontarse el IVA pagado del RC-IVA retenido por su empleador/a hasta un monto equivalente a 6 salarios mínimos. Esta circunstancia, hacen del IVA un impuesto enormemente regresivo para el sistema tributario boliviano porque acaban pagando una mayor cantidad las personas con menor capacidad de pago (sin ingresos y rentistas).

El siguiente impuesto en volumen de recaudación (IDH) es pagado en personas jurídicas (aunque también pueden ser naturales) vinculadas a la producción de los hidrocarburos. Este es uno de los impuestos que dota de mayor progresividad al sistema boliviano, porque grava uno de los sectores con mayores ingresos económicos –como es la actividad hidrocarburífera- y porque además en su forma actual de distribución destina importantes recursos a financiar programas que benefician a la población con menos recursos (como es el caso de la renta dignidad).

El IUE (tercer impuesto en volumen de recaudación) es pagados tanto por personas jurídicas como por personas naturales (patrones/empleadores, cooperativistas y trabajadores independientes –cuentapropias- que estén constituidos como empresas unipersonales). El hecho de que grave a personas con capacidad para generar ingresos dota de progresividad al sistema, aunque esta progresividad podría ser mayor si, como comentábamos anteriormente, la alícuota se estableciera también en función de la cantidad de utilidad o renta neta generada.

Siguiendo con el análisis del sujeto pasivo, el gráfico 8 muestran la cantidad de hombres y mujeres potenciales contribuyentes de cada uno de los impuestos[25].



FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria (cuadro 1 y anexo 1) y datos de población por categoría ocupacional desagregados por sexo del INE (anexo 4)*

[24] El crédito fiscal es el importe que resulte de aplicar la alícuota establecida sobre el monto de las compras, importaciones definitivas de bienes, contratos de obra o prestaciones de servicios, mientras que el Debito fiscal es el resultante del IVA aplicado a las Ventas. El pago al fisco se produce por la diferencia entre el débito y el crédito fiscal y por lo tanto, el monto pagado por el IVA de las compras es restado al IVA que se ingresa por las ventas.

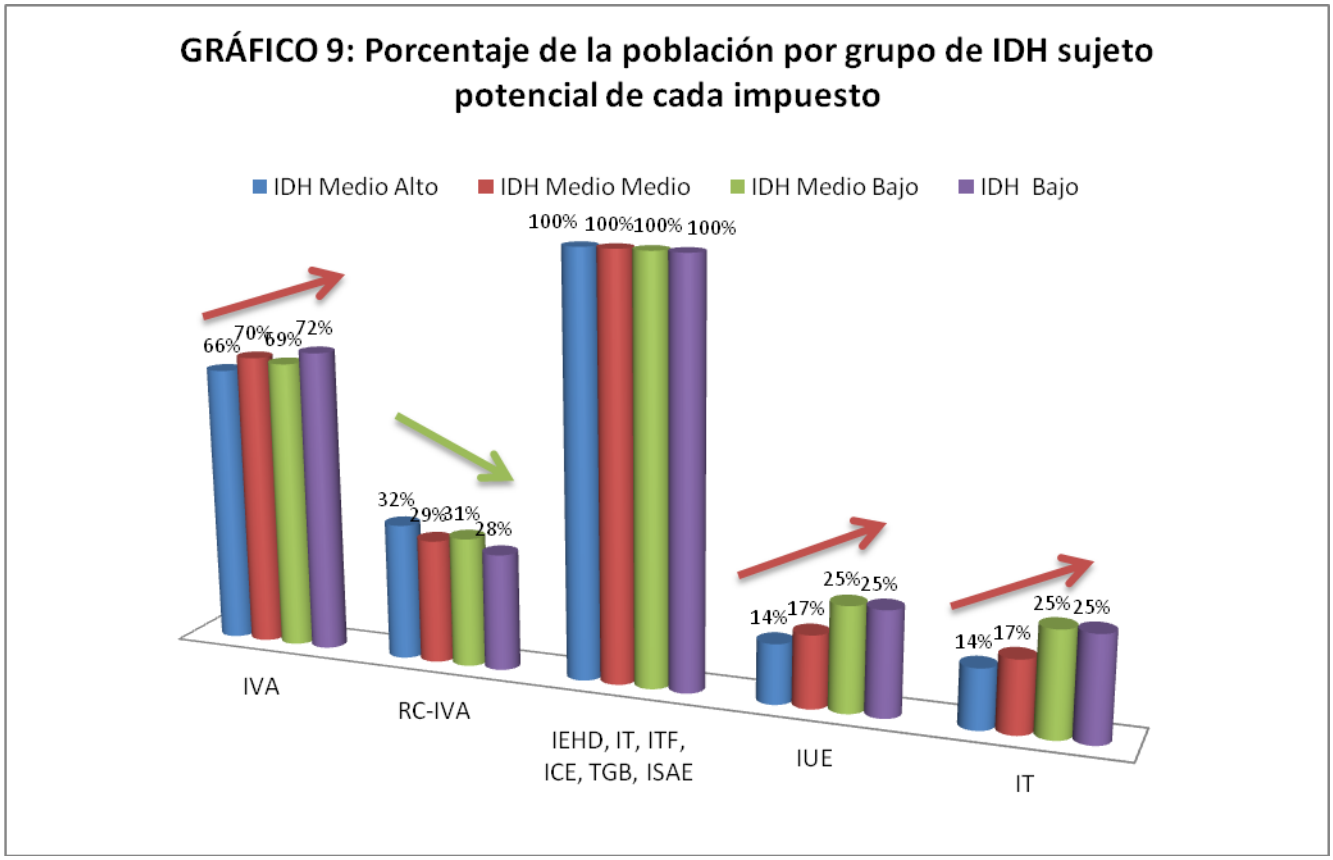
[25] Cálculos realizados utilizando los datos de hombres y mujeres en cada categoría ocupacional (INE, Censo 2001 proyectado al 2005 para la elaboración del IDH). El detalle del cálculo se encuentra en el anexo 4

De acuerdo a este análisis existen 5 impuestos que afectan potencialmente al conjunto de la población (IEHD, ITF, ICE, TGB e ISAE) y que por lo tanto afectarían al conjunto de hombres y mujeres en Bolivia.

El IVA, es el impuesto que puede afectar potencialmente a un mayor número de mujeres que de hombres (3,1 millones de mujeres frente a 2,5 millones de hombres). Esto se debe a que en las categorías de sin ingresos (mayormente afectada por el IVA) hay un mayor número de mujeres que de hombres.

En cambio, el IT, el IUE y el RC-IVA, al gravar el ingreso y la utilidad de ciertas actividades económicas realizadas por categorías ocupacionales en las que predominan los hombres (cuentapropias, empleadores y cooperativistas), puede afectarles potencialmente en una mayor proporción (864.497 hombres frente a 621.505 mujeres sumando las tres categorías ocupacionales para el IT y el IUE y 1.535.357 hombres frente a 1.016.469 mujeres en el caso del RC-IVA).

La diferencia es que, en este último caso, al tratarse de impuestos que gravan ingresos o actividades que los genera, las personas que deban tributar por el mismo cuentan al menos con una fuente de financiamiento para hacerlo. Sin embargo el IVA es un impuesto a las ventas, y por tanto las personas que lo pagan no tienen por qué tener, necesariamente ningún tipo de ingreso. Como veíamos, esta es una de las características que hace del IVA un impuesto altamente regresivo.



FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria (cuadro 1 y anexo 1) y datos de población por categoría ocupacional desagregados por sexo del INE (anexo 4).*

Si realizamos el análisis de acuerdo al nivel de IDH (gráfico 9), observamos como el IVA, el IUE y el IT, afectan a una mayor cantidad de población del IDH bajo (72% en el caso del IVA, 25% en el caso del IUE y el IT) que de IDH medio alto (66% en el caso del IVA y 14% en el caso del IUE y el IT). Es decir que son impuestos más regresivos porque afectan a una mayor cantidad de población con menor nivel de renta. Por el contrario, el RC-IVA afecta a un mayor porcentaje de IDH medio-alto (32 personas de cada cien con dicho nivel de IDH) que de niveles medio-bajo (31%) y BAJO (28%). En este sentido es un impuesto más progresivo

II.3.4 Análisis de las exenciones y beneficios fiscales

El cuadro 7 muestra las diferentes exenciones y beneficios fiscales de los impuestos del régimen general de carácter nacional en Bolivia. Existen tres impuestos (IDH, IEDH e ICE) que no tienen exenciones, lo cual resulta en cierta medida lógico dado que son tributos que gravan actividades (comercialización y/o producción) de bienes específicos, y por tanto no son generalizables.

La gran mayoría de las exenciones se fijan en función del objeto de gravamen. Es decir, se fijan para exonerar ciertas rentas/ingresos o actividades y no en función del perfil del contribuyente que debe pagar los impuestos. En contadas ocasiones (como el caso de los diplomáticos y beneméritos para las personas naturales o el caso de las empresas de transporte terrestre, turismo y educación para las personas jurídicas), los beneficios exoneran a determinados sujetos pasivos. No existe ningún tipo de exención o beneficio fiscal que sea atribuible a un sujeto pasivo en función de sus circunstancias personales (como por ejemplo en función de las cargas familiares, el número de hijos e hijas, la jefatura única de hogar o grado de minusvalía de una persona). Esto quiere decir que, en general, los beneficios fiscales del sistema tributario boliviano están más pensados para beneficiar ciertas actividades económicas y no tanto para apoyar a ciertas personas que se encuentren en circunstancias especiales o en dificultades

Otra característica a señalar en relación con los beneficios fiscales es que, ya sea que se asignen en función del objeto del gravamen o del sujeto pasivo, ninguno de ellos está condicionado a la realización de determinadas acciones o al logro de determinados objetivos, como podría ser, por ejemplo: la creación de empleo estable, la contratación de jóvenes, el desarrollo de bienes y servicios de cuidado que promuevan la corresponsabilidad del sector privado en el cuidado o el apoyo a determinado colectivos con necesidades especiales o en situación de exclusión (como por ejemplo, el empleo a personas con discapacidad, mujeres que encabezan hogares con un solo perceptor de renta y que cuentan con personas a su cargo, etc…).

Otro de los elementos que llama la atención del sistema tributario boliviano es la posibilidad para las y los trabajadores asalariados, de descontarse el IVA pagado y disminuir así el monto del RC-IVA retenido por su empleador/a hasta un monto equivalente a 6 salarios mínimos. Este beneficio está previsto para el IVA de cualquier tipo de producto, por lo que podría darse el caso de que una persona asalariada se descontara el IVA pagado por un auto de lujo, por ejemplo.

CUADRO 7: EXENCIONES Y BENEFICIOS FISCALES ESTABLECIDOS POR LEY

EXENCIONES		RC-IVA	IUE	ICM-RM	IDH	TGB	IVA	IEHD	IT	ITF	ICE	ISAE
Tipos de rentas e ingresos	***Ingresos del trabajo asalariado***											
	Ingresos del trabajo dependiente	Exención hasta 2 salarios Min	EX	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a	n/a	n/a
	Ingresos de actividades económicas-productivas											
	Ingresos del trabajo independiente (personas)			n/a	n/a	n/a		n/a		n/a	n/a	n/a
	Ingreso por utilidades empresariales			n/a	n/a	n/a		n/a		n/a	n/a	n/a
	Ingreso por la explotación de recursos naturales					n/a		n/a		n/a	n/a	n/a
	Ingresos por transferencias											
	Subvenciones, subsidios, pensiones	EX	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a		n/a	n/a	n/a
	Donaciones y transmisiones gratuitas		n/a	n/a	n/a		n/a	n/a		n/a	n/a	n/a
	Indemnizaciones por seguros de vida.		n/a	n/a	n/a	EX	n/a	n/a		n/a	n/a	n/a
	Ingresos de capital											
	Ingreso financiera por depósitos, operaciones de crédito		Intereses a favor de organismos internacionales	n/a	n/a	n/a		n/a		n/a	n/a	n/a
	Ingreso financiera por participaciones de capital (dividendos)	EX	EX	n/a	n/a	n/a	EX	n/a	EX	n/a	n/a	n/a
	Ingreso por bienes inmuebles (arriendos)			n/a	n/a	n/a		n/a		n/a	n/a	n/a
	Ganancias de capital (incremento de valor en la venta de activos)	EX	EX	n/a	n/a	n/a	EX	n/a	EX	n/a	n/a	n/a
Tipos de actividad	***Producción***											
	Producción de bienes y servicios	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a		n/a	n/a	n/a
	Producción de Hidrocarburos	n/a	n/a	n/a		n/a	n/a	n/a		n/a	n/a	n/a
	Comercialización, distribución											
	Compra-venta de productos especiales	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a				n/a		n/a
	Compra-venta de minerales	n/a	n/a		n/a	n/a	0%		Para exportación	n/a	n/a	n/a
	Compra-venta de libros	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0%	n/a	EX	n/a	n/a	n/a
	Primas de seguros de riesgo	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a		n/a	n/a	n/a
	Importación de moneda (hasta 1,000 US$)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a		n/a	n/a	n/a
	Importación cuerpo diplomático	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a		n/a	n/a	n/a
	Importación de bienes médicos	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a		n/a	n/a	n/a
	Importación maquinaria de producción	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a		n/a	n/a	n/a
	Importación de bienes incorporados a la exportación	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a		n/a	EX	n/a	n/a	n/a
	Exportación	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a	EX	n/a	n/a	n/a
	Transporte terrestre internacional	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	0%	n/a		n/a	n/a	n/a

EXENCIONES		RC-IVA	IUE	ICM-RM	IDH	TGB	IVA	IEHD	IT	ITF	ICE	ISAE
	Financiación	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a						
	Compra-Venta de activos financieros	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a	EX	n/a	n/a	n/a
	Transacciones financieras (créditos y débitos en cuentas, transferencias, tenencia de cheques, depósitos a plazo, participación de fondos de inversión)	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	EX	n/a		Varias exenciones	n/a	n/a
	Otros											
	Salidas al exterior vía aérea	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
	Actividades culturales realizadas por artistas bolivianos	n/a	EX	n/a	n/a	n/a	EX	n/a	EX	n/a	n/a	n/a
Persona Natural		Diplomáticos				Beneméritos de la Patria, cuando sean beneficiarios						*diplomáticos *tripulación *menores de 2 años de edad *Beneméritos de la Campaña del Chaco y sus Viudas.
	Universidades y establecimientos educacionales		EX						EX			
	Empresas instaladas en El Alto y Oruro		EX									
	Instituciones del Estado		EX			EX		EX	EX			
	Asociaciones, fundaciones o instituciones no lucrativas					EX						

FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria*

Finalmente, otro de los elementos a destacar de los beneficios fiscales del régimen general del sistema tributario boliviano es que, salvo el RC-IVA (que establece una exención de hasta 2 salarios mínimos), ningún otro impuesto establece exenciones para montos mínimos. Es decir, cuando existen beneficios, estos se aplican a una renta o ingreso determinado independientemente de su monto. Y por otro lado, salvo el caso del RC-IVA mencionado, en ningún otro impuesto existen montos mínimos exentos. En los sistemas tributarios, en general, la existencia de estos montos mínimos es un elemento que contribuye a su progresividad, porque ayuda a que las personas que obtienen rentas más bajas queden eximidas del pago de impuestos.

Analizando más en detalle el **objeto de gravamen** que se beneficia de las exenciones, de acuerdo **al tipo de ingreso o renta**, vemos que las que más exenciones acumulan son las ganancias de capital (incremento de valor obtenido en la venta de activos) y los rendimientos de inversiones en valores (dividendos de las acciones), que están exentos del pago del IVA, RC-IVA, IUE e IT. La concentración de beneficios fiscales en las rentas financieras es un elemento de regresividad del sistema, porque se supone que para poder disponer de este tipo de rentas, las personas tienen que tener una cierta capacidad de ahorro (o de patrimonio acumulado), y por lo tanto gozan de una mejor posición económica. Además si tomamos en cuenta los datos encontrados para otros países de la región[26] existe una menor proporción de mujeres titulares de activos financieros que de hombres, lo que implicaría también la existencia de mayores beneficios para los primeros que paras segundas.

Como la propia Cepal señala "en América Latina, el enfoque de evaluación del sector financiero sigue estando basado en características y necesidades masculinas, sin considerar que las distintas realidades y condiciones de trabajo de muchas mujeres no se ajustan a estos parámetros, lo que hace que generalmente queden excluidas" (Cepal, 2004)

Analizando el **objeto de gravamen** beneficiado por exenciones de acuerdo al **tipo de actividad económica**, de nuevo las actividades financieras aparecen como las más beneficiadas. Así, la compra/venta de activos financieros está exenta del pago del IVA y del IT y las transacciones financieras quedan exentas del IVA. Esto contrasta con la cantidad de empleo generado en dicho sector. De acuerdo con Datos del INE en el 2001 (año en que ya estaban vigentes las leyes que recogen estos beneficios fiscales) un sólo un 0,51% de la población[27], estaba vinculado a la rama de actividad económica de la "Intermediación financiera".

Un elemento a destacar del análisis de las exenciones por objeto de gravamen es la ausencia de beneficios fiscales en el acceso a bienes básicos como alimentación, salud, vivienda, etc., particularmente en los impuestos que gravan las ventas y el comercio (como el IVA o el IT). La

[26] En Ecuador los hombres ostentan en 51,4% de la titularidad de las cuentas bancarias, frente al 38,6% que está en manos de las mujeres y un 9,5% de titularidad conjunta (Deere, C y Contreras, J., 2011)

[27] De acuerdo con los datos del INE del Censo 2001 proyectados al 2005 para la elaboración del IDH, del total de los 3.000.735 millones de habitantes que conformaban en el 2001 la población económicamente activa (obrero –empleado, cuenta propia, patrón socio empleador, cooperativista, trabajador familiar) sólo 15.170 (9.146 hombres y 6.024 mujeres) estaban vinculados a la rama de actividad de la "intermediación financiera".

única excepción es el acceso a la educación y a los libros. Estos son bienes que deben ser adquiridos por el conjunto de la población, incluyendo aquella con menos recursos y por lo tanto, gravarla con el mismo impuesto con el que se grava la mayoría de los productos o no exonerar a determinados colectivos sin rentas del pago de los mismos, genera un efecto regresivo. Esta circunstancia, junto con el hecho que se mencionaba anteriormente de la existencia de una alícuota única, hacen del IVA (que recordemos era el impuesto mediante el cual se recaudaba un mayor volumen de recursos) un impuesto enormemente regresivo para el sistema tributario boliviano.

En relación al **sujeto de gravamen** Sólo 4 de los 6 impuestos (el IUE, TGB, IVA, IEDH e IT) establecen exenciones y beneficios fiscales de acuerdo al sujeto pasivo (en función de la persona – natural o jurídica- que debe pagar el impuesto). En el caso de las personas naturales, los diplomáticos y beneméritos se benefician de la exención en dos impuestos mientras que, entre las personas jurídicas, las instituciones más beneficiadas son las propias instituciones del estado y en segundo lugar las empresas y centros académicos.

II.4 ANALISIS DE LOS SESGOS GÉNERO DE TRES IMPUESTOS SELECCIONADOS

II.4.1 Concepto de sesgos de género de los impuestos y tributos.

Los sistemas tributarios están compuestos por medidas que, han sido influidas, y a la vez influyen en una diversidad de factores, entre ellos las actitudes sociales. En consecuencia, los sistemas tributarios presentan sesgos de género y tratan a hombres y mujeres de forma diferente, pudiendo afectar a diversas decisiones, como por ejemplo: si se trabaja de manera remunerada o no, cuánto tiempo dedicarle al trabajo remunerado o los hábitos de consumo personal.

Los sesgos de género de los sistemas tributarios pueden adoptar dos formas:

- **Sesgos explícitos:** Son aquellos que se producen cuando las disposiciones normativas (leyes o reglamentos) dan a hombres y mujeres una categorización y un tratamiento diferentes. En términos generales, los sesgos explícitos de género son fácilmente identificables pues normalmente consta por escrito en el código o las reglamentaciones fiscales, aunque también puede reflejarse en prácticas informales.

- **Sesgos implícitos:** Son aquellos que se producen cuando, debido a las convenciones sociales y al comportamiento económico de carácter típico, la aplicación de las disposiciones de la ley y de la reglamentación tributaria tiene consecuencias diferentes para los hombres y para las mujeres. El sesgo de género implícito es más difícil de identificar pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a unos y otras.

Ya sea explícito o implícito, los sesgos de género no son buenos o malos de por sí. Esta valoración deberá realizarse en función del comportamiento social y económico que se considere adecuado o que se desee promover (Stotsky, 2005).

Dada la cantidad de impuestos posibles y las modalidades que los mismos pueden adoptar, es imposible establecer de antemano la totalidad de sesgos de género que los sistemas tributarios pueden contener.

En el caso de los impuestos directos, y particularmente el impuesto a los ingresos personales, los sesgos de género son más fáciles de identificar, ya que los impuestos pueden ser directamente atribuibles a personas o grupos de personas. El cuadro 8 muestra algunos ejemplos de los sesgos implícitos y explícitos de género que pueden darse en el impuesto a la renta personal, tanto de las declaraciones individuales como conjuntas[28]. La descripción detallada de los mismos se encuentra en Stotsky (2005).

CUADRO 8: EJEMPLOS DE SESGOS DE GÉNERO DE LOS IMPUESTOS A LA RENTA PERSONAL

	DECLARACION CONJUNTA	DECLARACION INDIVIDUAL
SESGOS EXPLICITOS	Cuando se aplican tasas impositivas diferentes a hombres y mujeres.	
	Cuando las exenciones y deducciones que pueden aplicarse los contribuyentes varía según su sexo (Por ejemplo sólo los hombres pueden beneficiarse de tener una "esposa dependiente".	
	Responsabilidad de un solo miembro de la unidad familiar por el cumplimiento de las normas tributarias.	
		Cuando los ingresos no laborales se asignan a uno de los cónyuges
SESGOS IMPLICITOS	Discriminación a las personas que obtienen la renta secundaria dentro de la unidad familiar.	Modificación de la carga tributaria de los tramos más altos o más bajos de ingresos
	Beneficios por "cónyuge dependiente".	
	Personas beneficiadas por las exenciones fiscales versus personas beneficiadas por el gasto social.	
		Cuando los ingresos no laborales se asignan -al cónyuge que más gana -a uno de los dos dependiendo de lo que elija la pareja

FUENTE: *Elaboración propia en base a Stotsky, (2005).*

En el caso de la tributación indirecta, los sesgos de género son bastante más difíciles de evaluar y visibilizar, puesto que el objeto de gravamen (consumo, venta, transferencias) no es necesariamente atribuible de manera directa a un perfil de personas en particular. Rodriguez

[28] Los impuestos sobre la renta personal pueden presentarse de dos formas: De manera individual (cada persona realiza la declaración del impuesto y paga en función de sus ingresos y sus reducciones tributarias) o de manera conjunta (la declaración del impuesto la realiza cada unidad familiar y en la misma se suman los ingresos de todos los miembros). Como muestra el cuadro, la forma de presentar el impuesto afecta también a los posibles sesgos de género.

(2008) señala que es muy difícil encontrar sesgos explícitos de género en este tipo de impuestos, que sólo aparecerían si se discriminara el sexo del productor o consumidor, a la hora de imponer el gravamen. Por lo tanto, los sesgos de género que normalmente pueden identificarse en los impuestos indirectos son implícitos y pueden encontrarse vinculados a varios elementos, entre los que se destaca:

- ***Sesgo implícito a través del consumo diferencial***. Normalmente se presume que la incidencia del IVA o de otro impuesto sobre el consumo de base amplia recae finalmente sobre el consumidor final, presunción que está respaldada por estudios empíricos (Stostsky, 2005). En consecuencia, cualquier tratamiento preferencial de un producto o productor en particular se traslada al consumidor final. y pueden surgir sesgos implícitos como resultado de los patrones diferenciales de consumo.

  Rodriguez (2008) señala que la determinación de este tipo de sesgos es compleja, porque las decisiones de consumo operan al interior de los hogares. Por un lado, es difícil de captar las diferencias al interior de los hogares, porque el consumo está medido a través de las encuestas de hogares y por lo tanto no se puede saber quien prefiere qué. Pero además, los patrones de consumo de los hogares, son el resultado de procesos de negociación atravesados por las relaciones de género imperantes. Es decir, una persona a título individual puede preferir adquirir una televisión, pero si las necesidades educativas de los hijos requieren la compra de una computadora y la situación económica del hogar no permite la adquisición de ambas cosas, puede finalmente acabar optando por la compra de la última.

  En conclusión: Para el estudio de la incidencia de la tributación indirecta es importante conocer no sólo los patrones de consumo individuales, sino los procesos de toma de decisión al interior de los hogares, y cómo, debido a éstos, un cambio en el régimen impositivo puede producir reasignaciones en el consumo de sus distintos miembros. Por esta razón, en este documento se optado por descartar este tipo de análisis, ya que su adecuado abordaje requeriría de una investigación específica utilizando datos diferentes a los manejados en este estudio[29].

- ***Sesgo implícito a través del impacto en el empleo de un sector o rama de actividad***. Otra de las formas de analizar los sesgos implícitos de los impuestos indirectos es por la forma en que los mismos (o los beneficios que estos tributos tienen) pueden estar afectando a determinados sectores y ramas de actividad, que generan empleo de una manera diferenciada para hombres y mujeres.

[29] En América Latina, este tipo de estudios específicos sobre incidencia de los impuestos indirectos de acuerdo a las pautas de consumo ha sido realizado por Corina Rodriguez (2008) para el caso de Argentina y Lucía Pérez Fragoso para el caso de México. Ambos estudios forma parte de la publicación Grown, Caren e Imraan, Valodia (ed.) (2010). También existe una investigación realizada para el caso Ecuador por Juan Carlos Campuzano (jccampuzano@sri.gov.ec) y Joan Maribeth Palacios, (jpalacios@sri.gov.ec), trabajadores del Servicio de Rentas Internas de Guayaquil, como ganadores del concurso de becas de "Género y Economía" lanzado por ONU MUJERES en Ecuador. La misma no se encuentra publicada ni disponible en la web.

- ***Sesgo implícito por la carga tributaria de bienes y servicios básicos*** Un elemento que permite aproximarse al análisis de los sesgos implícitos de género de los impuestos indirectos es la carga tributaria con la que es grabada la adquisición de bienes y servicios básicos. Está estudiado como las mujeres, normalmente destinan un porcentaje mayor de sus ingresos que los hombres a la adquisición de bienes y servicios básicos, siguiendo el rol asignado socialmente de responsabilidad del cuidado.

II.4.2 Sesgos género encontrados en algunos de los tributos bolivianos

Para realizar un análisis de los sesgos de género de mayor profundidad se seleccionaron tres tributos bolivianos: **El IVA, el RC-IVA y el IUE.** El anexo 3 recoge un detalle de los criterios utilizados para dicha selección.

II.4.2.1 Análisis de los Sesgos género del IVA

4.2.1.a Sesgos de género explícitos en el IVA

Como se mencionaba anteriormente, los sesgos explícitos de género suelen generarse en aquellos impuestos que gravan a las personas naturales, ya que es en éstos donde pueden atribuirse normas diferentes para hombres o para mujeres. El IVA, al ser un impuesto indirecto que grava las ventas de bienes y servicios no establece un tratamiento diferenciado para hombres y mujeres, ni tampoco asigna beneficios o exenciones diferenciados para unos u otras.

4.2.1.b Sesgos de género implícitos en el IVA

Tal y como se indicaba en el apartado anterior, los sesgos implícitos de género son más difíciles de identificar pues para ello es preciso contar con información sobre como los distintos impuestos tiene consecuencias diferentes para los hombres y para las mujeres. No obstante, utilizando algunos datos de la realidad boliviana y atendiendo al comportamiento general de carácter típico marcado por los roles de género, podemos identificar los siguientes sesgos implícitos.

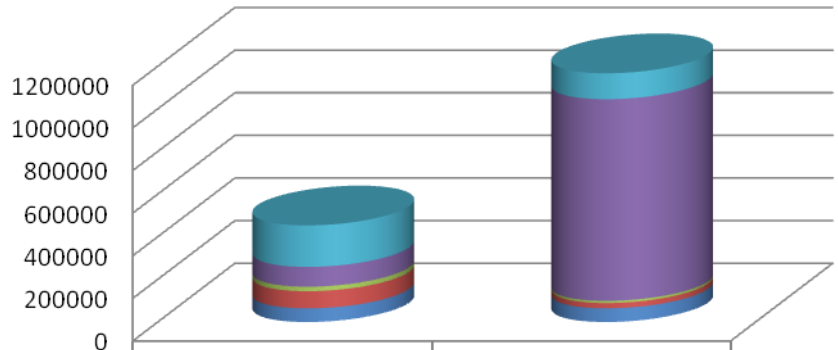
- ✓ *Las mujeres se encuentran en mayor proporción entre los sujetos pasivos potenciales del IVA*

  Tal y como quedó señalado en el capítulo anterior al realizar el análisis del sujeto pasivo potencial de los impuestos del régimen general de carácter nacional en Bolivia, el pago del IVA soportado en las compras, puede ser descontado a través de la figura del crédito fiscal. En el caso de las personas asalariadas el crédito se aplica descontando el monto del pago del RC-IVA. En el caso de las empresas o personas trabajadoras independientes el descuento se realiza en el débito fiscal generado por el IVA incluido en las facturas emitidas. Por lo tanto, el IVA es un

impuesto que acaba recayendo en las personas naturales bien sin ingresos, bien con ingresos que no tributan al RC-IVA (como, por ejemplo, las personas que reciben una pensión) y por tanto no pueden descontarse el IVA.

Esto hace que en términos globales, el IVA sea un impuesto que puede afectar potencialmente a un mayor número de mujeres que de hombres (3,1 millones de mujeres frente a 2,5 millones de hombres si utilizamos los datos del Censo 2001 del INE). Esto se debe a que en las categorías ocupacionales a las que se les presume que no reciben ingresos hay un mayor número de mujeres que de hombres[30] (ver gráfico 10).

GRÁFICO 10: Población sin ingresos desagregada por sexo



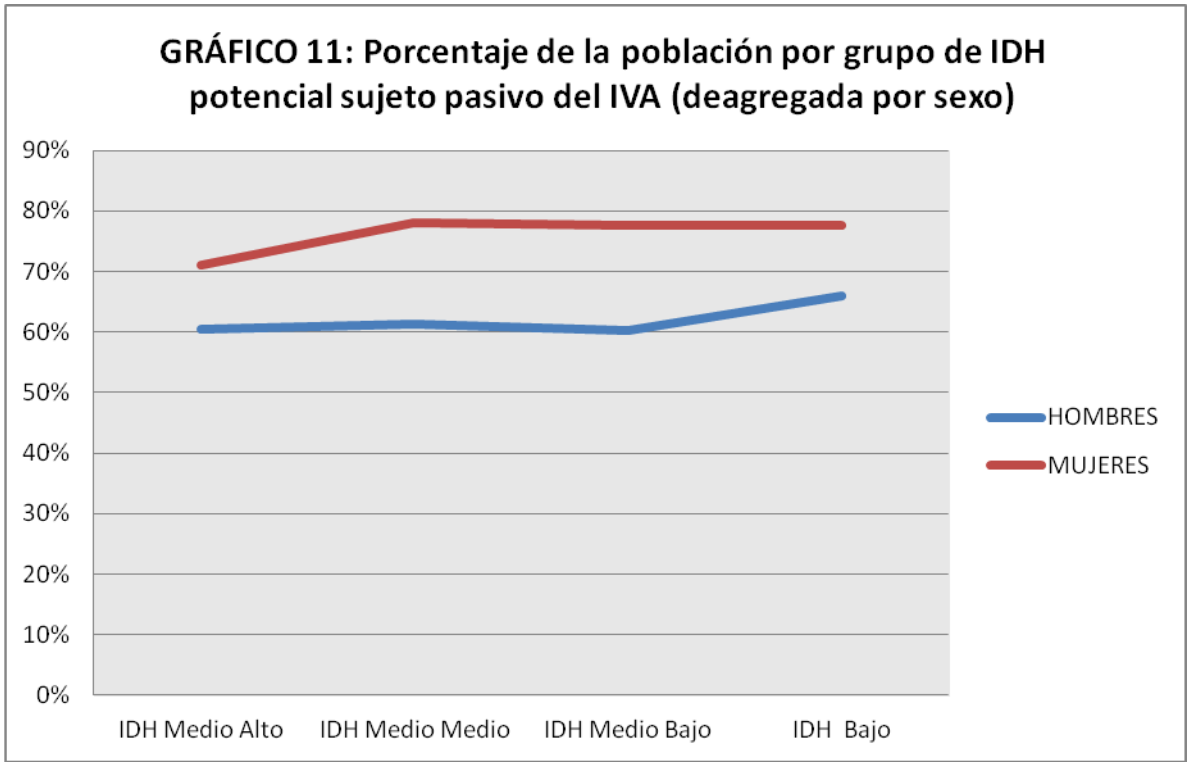
	Hombre	Mujer
Otros Inactivos	194756	121721
Labores de casa	92936	946126
Aspirante	21110	10248
Cesante	80518	24690
Familiar no remunerado	64262	64497

FUENTE: *Elaboración propia en base datos de población por categoría ocupacional del INE (ver anexo 4)*

Veíamos además que este porcentaje era mayor además cuanto menor es el nivel de IDH[31]. El gráfico 11 muestra el porcentaje de hombres y mujeres potenciales contribuyentes del IVA desagregado por nivel de IDH. De acuerdo con este análisis, aproximadamente un 60% de los hombres que se encuentran en las categorías medias del IDH serían sujetos potenciales del IVA y esta cifra se incrementaría hasta un 66% para los hombres con nivel Bajo de IDH. Sin embargo, en el caso de las mujeres, el 71% de las que se encuentran el nivel poblacional del IDH medio-alto serían potenciales sujetos pasivos del IVA, pero ya desde el nivel medio-medio de IDH, este porcentaje se incrementaría hasta el 78% (es decir, 78 mujeres de cada 100 dentro del nivel medio-medio, medio-bajo y bajo de IDH serían sujetas potenciales del pago del IVA).

[30] Cálculos realizados utilizando los datos de hombres y mujeres en cada categoría ocupacional (INE, Censo 2001 proyectado al 2005 para la elaboración del IDH). El detalle del cálculo se encuentra en el anexo 4

[31] Como se explicaba en el capítulo anterior, 72 de cada 100 personas que se encuentran en la categoría de IDH bajo son sujetos potenciales de IVA, mientras que en el nivel de IDH medio alto esto sólo ocurre para 66% de cada 100 casos)



FUENTE: *Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria (cuadro 2 y anexo 1) y datos de población por categoría ocupacional desagregados por sexo y nivel de IDH del INE (anexo 4).*

- ✓ *Ausencia de beneficios fiscales para la adquisición de bienes y servicios básicos y para la reproducción y sostenibilidad de la vida*

En la actualidad, el IVA en Bolivia, grava toda venta superior a 5 Bs mediante una sola alícuota del 13%. Como quedó explicado en el capítulo anterior, existe un régimen de tasa 0 aplicado al servicio de transporte internacional de carga terrestre, la venta de minerales y metales en su primera fase de comercialización y la venta de libros. Son pocos los artículos exentos, y salvo exención del pago de IVA para las universidades y establecimientos educacionales, ninguno hace referencia a la adquisición de bienes básicos (como alimentos, medicamentos, vivienda, luz, agua, vestimenta, etc…).

Por lo tanto, si bien no es posible contar con datos específicos de patrones de consumo en Bolivia, podemos inferir por el comportamiento general típico derivado de los sesgos de género, que esta ausencia de beneficios fiscales en bienes básicos perjudica más a las mujeres quienes, mayoritariamente, dedican un porcentaje mayor de sus ingresos a la adquisición de bienes y servicios básicos.

El hecho de que no exista una alícuota reducida (diferenciada de la del resto de productos) o

algún tipo de exoneración en el IVA sobre el comercio de bienes y servicios básicos encarece el costo de la reproducción y sostenibilidad de la vida.

A esto se añade que la comercialización de bienes y servicios básicos también está grabada directamente por otros impuestos indirectos como el IT, en lo que tampoco se contemplan beneficios o exoneraciones para este tipo de transacciones.

Esta ausencia de beneficios fiscales sobre los bienes básicos profundiza el carácter regresivo de la tributación indirecta en Bolivia, porque son bienes que, por su propia definición, tienen que ser consumidos por el conjunto de la población, independientemente del nivel de rentas o ingresos que tenga.

- ✓ *Efecto inflacionario del IVA*

Aunque formalmente el IVA grava las ventas, una gran parte del mismo, acaba repercutiéndose en el precio de los productos vendidos, generando mayor inflación. El crecimiento de los precios, particularmente de los bienes básicos, afecta siempre proporcionalmente más a las personas de rentas bajas, donde, como hemos señalado anteriormente, las mujeres son mayoría.

- ✓ *Sesgos existentes en relación al empleo generado en la rama de actividad económica beneficiada por las exenciones y exoneraciones del IVA.*

Como vimos en el capítulo anterior, la mayoría de las exenciones del pago de IVA que la ley contempla, están referidas a la realización de actividades vinculadas al sector financiero (primas de seguro de riesgo, compra-venta de activos financieros, transacciones financieras con valores de oferta pública, administración y transferencias de cartera, ganancias de capital y rendimientos de inversiones de patrimonios autónomos y de valores emitidos por NAFIBO SAN). Este sector, sólo ocupa a un 0,51% de la población, de los cuales el 60% son hombres y el 40% mujeres (ver cuadro 9).

El cuadro 9 muestra también como los otros dos sectores en los que existen actividades exentas de IVA (el de extracción de canteras y el de transporte y comunicaciones), dan empleo a una población mayoritariamente masculina (92%-93% de hombres frente a un 8%-7% de mujeres). Por el contrario, el sector de hoteles y turismo (donde también se contemplan exoneraciones del IVA en el caso en el que el servicio sea prestado a una persona extranjera no residente) sí es una rama de ocupación más feminizada, donde las mujeres representan el 73% de la población ocupada en este sector frente al 27% de hombres.

CUADRO 9: POBLACION POR RAMA DE ACTIVIDAD DESAGREGADA POR SEXO

Rama de la Actividad	Actividad exenta	Población Valores Absolutos			Población Valores Relativos		
		Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA		607.069	268.040	875.109	69,371	30,629	100,000
PESCA		11.034	1.160	12.194	90,487	9,513	100,000
EXTRACCION DE CANTERAS	Venta de minerales y metales en su primera fase de comercialización	34.987	3.039	38.026	92,008	7,992	100,000
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS		204.843	127.846	332.689	61,572	38,428	100,000
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA		8.732	997	9.729	89,752	10,248	100,000
CONSTRUCCION		180.819	4.574	185.393	97,533	2,467	100,000
COMERCIO POR MAYOR		94.237	26.201	120.438	78,245	21,755	100,000
COMERCIO POR MENOR		121.004	245.686	366.690	32,999	67,001	100,000
HOTELES Y RESTAURANTES	Venta de servicios turísticos y hospedajes a turistas extranjeros no	34.148	92.476	126.624	26,968	73,032	100,000
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	servicio de transporte internacional de	156.408	11.459	167.867	93,174	6,826	100,000
INTERMEDIACION FINAN. Y SEGUROS	Primas de seguro de riesgo, compra-venta de activos financieros, transacciones financieras con valores de oferta pública, administración y transferencias de cartera, ganancias de	9.148	6.022	15.170	60,303	39,697	100,000
ACTIVIDADES INMOB. Y EMPRESAR		55.784	25.257	81.041	68,834	31,166	100,000
ADMINISTRACION PUBLICA		57.332	16.487	73.819	77,666	22,334	100,000
ENSEÑANZA		65.626	86.209	151.835	43,222	56,778	100,000
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD		22.643	37.849	60.492	37,431	62,569	100,000
OTROS SERV. COMUN. SOC. Y PERS		45.784	39.747	85.531	53,529	46,471	100,000
HOGARES PRIV. CON SERV. DOMEST		6.533	138.427	144.960	4,507	95,493	100,000
ORGANOS EXTRATERRITORIALES		113.240	131.527	244.767	46,264	53,736	100,000

***FUENTE**: Elaboración propia en base al análisis de la normativa tributaria y a datos del INE (Censo 2001 proyectado al 2005 para la elaboración del IDH).*

4.2.2 Análisis de los Sesgos género del RC-IVA

4.2.2.a Sesgos de género explícitos en el RC-IVA

El RC-IVA es un impuesto que grava la renta de las personas naturales y por lo tanto, está potencialmente más sujeto a posibles sesgos explícitos de género, atribuibles a los tratamientos diferenciados de hombres y mujeres en la normativa tributaria. Sin embargo, tras el análisis de la normativa del RC-IVA se puede concluir que en la misma no existen sesgos explícitos de género. Por ejemplo, no se establecen ni alícuotas diferenciadas en función del sexo, ni tampoco se asignan beneficios diferentes para hombres y mujeres.

4.2.2.b Sesgos de género implícitos en el RC-IVA

✓ *Existencia de alícuotas únicas en los impuestos que gravan los ingresos personales.*

De acuerdo con los datos del INE, en Bolivia en 2009 las Mujeres ganan en promedio menos que los hombres tanto en el área urbana como en el área rural (Ver cuadro 10). Como veremos más adelante (cuadro 16) estas diferencias son estructurales, ya que se dan en todos los sectores y actividades económicas.

CUADRO 10: BOLIVIA: INGRESO PROMEDIO MENSUAL 2009 (En bolivianos)
(Promedio Nacional en base a datos de ocupación principal por rama de actividad económica)

	Hombre	Mujer
Urbano	2149	1352
Rural	817	323
Nacional	1649	947

FUENTE: *INE (2010): Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares 2009.*

Por lo tanto, la falta de alícuotas diferenciadas en el RC-IVA para distintos tramos de renta supone, en el sistema tributario boliviano, un sesgo implícito de género que beneficia en mayor medida a los hombres por estar mayoritariamente entre la población que percibe rentas más altas y que en un sistema de escalas progresivas, deberían pagar una mayor alícuota en el impuesto. Visto de otra manera, la existencia de una única alícuota (13% para el RC-IVA) implica que las mujeres bolivianas (que por media ganan menos) tengan que realizar un esfuerzo tributario relativo mayor al de los hombres. El cuadro 11 muestra un ejemplo de esta falta de progresividad (ver también gráfico 12).

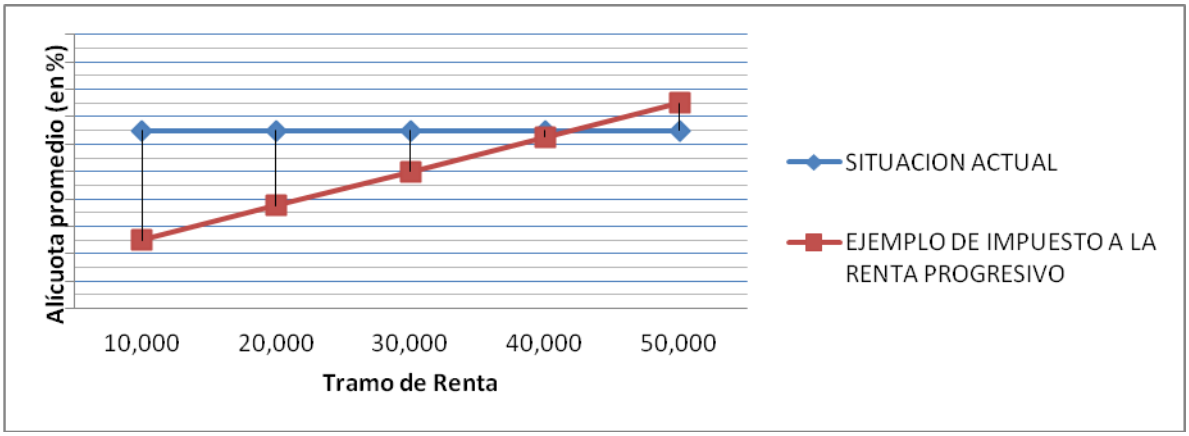
CUADRO 11: DIFERENCIA DE IMPUESTOS EN UN SISTEMA CON ALÍCUOTA ÚNICA Y EN UNO CON ALÍCUOTAS DIFERENTES PARA TRAMO DE RENTA

	SITUACION ACTUAL El trabajo asalariado tributa al RC-IVA (13%)			EJEMPLO DE IMPUESTO A LA RENTA PROGRESIVO Se establecen los siguientes tramos de renta: -de 0 a 10.000 pagan un 5% -de 10.001 a 20.000 pagan10% -de 20.001 a 30.000 pagan 15% -de 30.001 a 40.000 pagan un 20% -más de 40.001 pagan 25%		
INGRESO	IMPUESTO	ALÍCUOTA PROMEDIO	RENTA DISPONIBLE	IMPUESTO	ALÍCUOTA PROMEDIO	RENTA DISPONIBLE
10.000	1300	13%	8.700	500	5%	9.500
20.000	2600	13%	17.400	1500[32]	8%	18.500
30.000	3900	13%	26.100	3000	10%	27.000
40.000	5200	13%	34.800	5000	13%	35.000
50.000	6500	13%	43.500	7500	15%	42.500

FUENTE*: Elaboración propia.*

[32] Esta persona pagaría 500 Bs. de impuestos por los primeros 10.000 Bs de renta y 1.000 por los segundos 10.000 Bs. de renta. El total de impuestos es 1.500, que dividido entre los 20.000 da una alícuota media (tipo medio) del 8%.

GRÁFICO 12: Diferencia de impuestos en un sistema con alícuota única y en uno con alícuotas diferentes para tramo de renta



***FUENTE**: Elaboración propia en base al cuadro 11*

Mientras que en la situación actual, una persona con un ingreso de 10.000 pagaría impuestos por 1.300 en el segundo caso lo haría por 500. Por el contrario, una persona con un ingreso de 50.000 pagaría un total de 6.500 en el segundo caso lo haría por 7.500. Aún así, su renta disponible seguiría siendo sustancialmente mayor a la renta disponible de la persona que gana 10.000, pero el esfuerzo tributario se reparte más entre quienes más tienen y se grava menos a quienes menos tiene.

Para entender el ejemplo, aplicado al caso Boliviano, de acuerdo con los datos promedio de ingresos del INE, habría una mayor cantidad de mujeres entre los tramos de rentas más bajas (en el ejemplo los ingresos de 10.000), particularmente en las áreas rurales, que realizan un mayor esfuerzo tributario que el que les correspondería si hubiera una alícuota progresiva. Por el contrario habría una mayor cantidad de hombres entre los tramos de renta más altos (en el ejemplo los ingresos de 50.000), particularmente en las áreas urbanas, que con el sistema actual salen beneficiados.

✓ *Monto del mínimo no imponible (exento) de la tributación a los ingresos personales*

En Bolivia el RC-IVA establece un monto mínimo exento (no imponible) para los ingresos provenientes de la relación laboral de dependencia inferior o igual a dos salarios mínimos. Sin embargo, en la actualidad ese mínimo exento[33] no llega para cubrir el costo de la canasta básica[34]. Esto significa que la tributación a los ingresos no reconoce la existencia de unos

[33] En abril de 2013 el gobierno fijó por decreto el nuevo salario mínimo en 1.200 Bolivianos, unos 176 US$. En consecuencia, el monto exento del pago del RC-IVA para trabajadores asalariados es de 2.400 Bolivianos

[34] No se han encontrado datos oficiales. Sin embargo la Central Obrera Boliviana calculó el costo de la canasta básica 8.300 Bolivianos (en el marco de las negociaciones para la subida del salario mínimo)

gastos mínimos en los cuales las personas deben incurrir para lograr su cuidado y sostenibilidad. Al igual que en el caso anterior, este monto tan bajo de mínimo exento contiene además un sesgo implícito de género y es que, dado que las mujeres en Bolivia se encuentran en los tramos más bajos de renta, cualquier incremento del mínimo exento liberaría a un mayor número de mujeres del pago de dicho impuesto.

- ✓ *Ausencia de consideración de las cargas o responsabilidades de cuidado en la tributación personal*

En Bolivia, el pago del impuesto del RC-IVA no está condicionado por ninguna circunstancia personal vinculadas a reproducción de la vida y el cuidado de las personas, ya sea el propio sujeto pasivo o sus familiares a cargo. Por lo tanto, suponiendo que ganen lo mismo, en Bolivia pagan los mismos impuestos, por ejemplo:

* una mujer asalariada, única perceptora de ingresos que encabece un hogar con tres hijos pequeños
* un hombre soltero sin hijos a cargo
* un hombre casado con una mujer que no perciba ingresos pero que trabaja de ama de casa y cuidado a su hijo, ahorrando parte del gasto que la familia debería invertir en una guardería.
* una mujer asalariada, que vive y cuida de su madre enferma.
* una persona con dificultades de movilidad, que vive sola y tiene que contratar ayuda para poder acudir al lugar de trabajo

La no consideración de las circunstancias personales vinculadas a la reproducción de la vida y las responsabilidades de cuidado (número de hijos, o personas con discapacidad, adultas mayores etc, a cargo del contribuyente[35]) a la hora de definir la forma en que tributan las personas naturales en los impuestos directos puede conllevar también sesgos impliciticos de género, ya que, por norma general, las mujeres encabezan mayoritariamente los hogares en los que existe un solo perceptor de renta y suelen tener mayoritariamente a su cargo el cuidado y mantenimiento de los hijos y de las personas mayores. En consecuencia, las mujeres no sólo tienen una media de ingreso menor a los hombres sino que acaban también teniendo que dedicar una mayor cantidad de gasto al cuidado y la reproducción de la vida tanto propia como de familiares y allegados.

[35] NOTA IMPORTANTE: Cuando hablamos de familiares a cargo del contribuyente, en ningún caso puede considerarse al cónyuge sin ingresos, salvo en casos de enfermedad o invalidez. Por ejemplo, las cónyuges amas de casa que no cuentan con una remuneración, aportan al hogar a través del doméstico y del cuidado de las personas, suponiendo así un ahorro para el gasto familiar y no una "carga familiar". Tradicionalmente la desgravación por "esposa dependiente" ha sido uno de los sesgos explícitos de género más comunes en los sistemas tributarios con imposición a la renta que debe ser evitado.

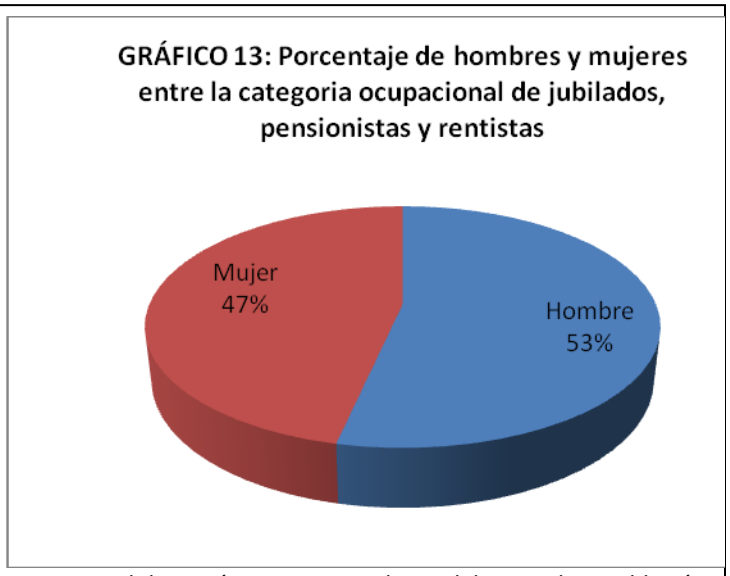
✓ *Sesgos implícitos de género vinculados a los beneficios fiscales del RC-IVA*

Al igual que ocurría con el IVA, otro sesgo implícito de género del RC-IVA es la ausencia de exenciones y exoneraciones fiscales para aquellas actividades vinculadas a la provisión de bienes y servicios de cuidado (por ejemplo, compra-venta de bienes básicos, compra-venta o arriendo de una vivienda habitual, servicios de salud, servicios de cuidado infantil, etc..), porque, como mencionábamos anteriormente, son mayoritariamente las mujeres quienes dedican un porcentaje más grande de sus ingresos a la adquisición este tipo de bienes y servicios.

Esta ausencia viene a agravar la situación que genera la existencia de un mínimo no imponible muy bajo o la no consideración de las circunstancias personales en la definición de la carga tributaria (donde un contribuyente con varias personas a su cargo, necesariamente deberá invertir más recursos en bienes y servicios de cuidado que un contribuyente sin cargas familiares).

Por el contrario, como vimos en el capítulo anterior, entre las rentas exentas del pago del RC IVA están por un lado, las rentas financieras (como los beneficios por participaciones de capital y las ganancias patrimoniales) y por otro, los subsidios, transferencias y pensiones.

En el primero de los casos, y como ya fue señalado también en los sesgos implícitos de género de las exenciones del IVA, las mujeres en la región tienen un menor acceso y propiedad de los mismos, por lo que este beneficio fiscal favorece mayoritariamente a los hombres.



***FUENTE**: Elaboración propia con datos del INE sobre población por Categoría ocupacional (Censo de 2001 proyectados al 2005 para el IDH).*

En el segundo de los casos existe también un sesgo de género en contra de las mujeres, ya que dentro de la categoría ocupacional de jubilados, pensionistas y rentistas sólo un 47 por ciento son mujeres (ver grafico 13). Como muestra el cuadro 12, esta proporción es similar en todos los niveles de IDH.

CUADRO 12: POBLACION EN LA CATEGORIA OCUPACIONAL DE "PENSIONISTA, JUBILADO Y RENTISTA" DESAGREGADA POR SEXO Y NIVEL DE IDH

Índice de Desarrollo Humano	Valores Absolutos			Valores Relativos		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Medio Alto	38516	33998	72514	53%	47%	100%
Medio-Medio	12331	10685	23016	54%	46%	100%
Medio-bajo	3806	3028	6834	56%	44%	100%
Bajo	1660	1360	3020	55%	45%	100%
Total	**56313**	**49071**	**105384**	**53%**	**47%**	**100%**

***FUENTE**: Datos del INE sobre población por Categoría ocupacional desagregada por sexo y nivel de IDH (Censo de 2001 proyectados al 2005 para el IDH).*

4.2.3 Análisis de los Sesgos género del IUE

4.2.3.a Sesgos de género explícitos en el IUE

El IUE es un impuesto que, además de las utilidades de las empresas públicas y privadas, grava también las de las empresas unipersonales y de profesionales independientes, es decir de personas naturales (individuales). Por lo tanto podría estar sujeto a sesgos explícitos de género. Sin embargo tras la revisión de la normativa de este impuesto no se han hallado ninguno de estos sesgos en relación a este impuesto.

4.2.3.b Sesgos de género implícitos en el IUE

- ✓ *Existencia de alícuotas únicas y ausencia de beneficios para empresas familiares y pequeñas y medianas empresas.*

  Al igual que ocurría en el RC IVA, salvo para el caso de las empresas mineras, el IUE tiene una alícuota única del 25% que es aplicable a cualquier monto de utilidad generada, y a cualquier tipo de empresa (ya sea unipersonal, grande, pequeña, privada, pública, cooperativa, etc.) o trabajador independiente que tribute por este impuesto.

  Como muestra el cuadro 13, la mayor parte del empleo en Bolivia se genera en las empresas familiares (entre un 57 y 60 por ciento entre los años 2005 y 2006), y para el caso de las mujeres esta proporción alcanza entre el 67 y el 70 por ciento de la población ocupada femenina.

CUADRO 13:

Bolivia: Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, por género y sectores del mercado de trabajo (2005-2007)

SECTORES DEL MERCADO DE TRABAJO	2005			2006			2007		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	**4.257.151**	**2.356.037**	**1.901.114**	**4.550.309**	**2.505.590**	**2.044.719**	**4.672.361**	**2.576.952**	**2.095.409**
Doméstico	2,45	0,10	5,37	2,57	0,33	5,32	3,36	0,26	7,17
Estatal	7,35	7,00	7,79	8,06	7,96	8,18	8,60	8,31	8,95
Familiar	59,96	51,40	70,56	60,98	54,44	69,00	57,05	49,10	66,83
Semiempresarial	12,37	17,12	6,49	12,13	15,79	7,65	13,58	18,72	7,26
Empresarial	17,86	24,38	9,79	16,26	21,49	9,86	17,41	23,60	9,79
Sector Formal/Informal									
Empleo Formal	37,6	48,5	24,1	36,5	45,2	25,7	39,6	50,6	26,0
Empleo Informal	57,8	54,0	62,6	55,4	51,5	60,0	60,2	53,7	68,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Por lo tanto esta falta de tratamiento diferenciado hacia las empresas de menor tamaño, supone un desincentivo fiscal a la regularización de empresas de familiares y pequeñas, muchas de las cuales mantienen en situación de informalidad a sus trabajadores y trabajadoras, impactando este hecho en una mayor proporción a las mujeres.

- ✓ *Múltiple imposición sobre el trabajo independiente*

Como veíamos en el capítulo anterior, el IUE es uno de los tres impuestos que pagan las personas por los ingresos generados por el trabajo independiente bajo la modalidad de empresa unipersonal (junto con el IVA y el IT). Sumadas las alícuotas esto puede suponer entre un 29 y un 41% del ingreso, aunque una parte del IVA puede descontarse mediante el crédito fiscal.

A nivel global y de acuerdo a los datos del INE (ver cuadro 14), un 57,3 por ciento de las personas situadas en la categoría ocupacional de "cuenta propias" (asimilables a los trabajadores independientes) son hombres y un 42,7% son mujeres. Sin embargo, mirado al interior de cada grupo, las mujeres cuenta propia son el 54% del total de las mujeres situadas en las categorías ocupacionales a las cuales se les puede atribuir la percepción de un ingreso.

CUADRO 14: POBLACIÓN EN CATEGORÍAS OCUPACIONALES A LAS QUE SE LES PUEDE ATRIBUIR UN INGRESO

Categoría Ocupacional Ampliada	Valores Absolutos			Valores Relativos por categoría ocupacional			Valores Relativos al interior de cada sexo		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Asalariado	738642	423297	1161939	64%	36%	100%	45%	39%	42%
Cuenta Propia	796715	593172	1389887	57%	43%	100%	48%	54%	50%
Patrón o Empleador	59403	26307	85710	69%	31%	100%	4%	2%	3%
Cooperativista de producción	8379	2026	10405	81%	19%	100%	1%	0%	0%
Jubilado, pensionista o rentista	56313	49071	105384	53%	47%	100%	3%	4%	4%
Subtotal con ingresos	***1659452***	***1093873***	***2753325***	***60%***	***40%***	***100%***	***100%***	***100%***	***100%***
Total Población	**4123850**	**4150475**	**8274325**	**50%**	**50%**	**100%**			

FUENTE*: Elaboración propia con datos del INE (Censo de 2001 proyectados a 2005 para el IDH).*

Si lo miramos desagregado por nivel de Índice de Desarrollo Humano (IDH) (ver cuadro 15), del total de las personas situadas en categorías ocupacionales a las que se les puede atribuir un ingreso, el 89 por ciento de las mujeres de IDH bajo y el 83 por ciento de las de IDH medio-bajo (frente al 84 y 73 por ciento respectivamente en el caso de los hombres) se encuentran bajo la categoría de cuenta propias.

CUADRO 15: POBLACIÓN A LAS QUE SE LES PUEDE ATRIBUIR UN INGRESO DE ACUERDO A SU CATEGORIA OCUPACIONAL, DESAGREGADO POR NIVEL DE IDH.

Índice de Desarrollo Humano	Valores Absolutos categoría ocupacional cuenta propia			Subtotal población en categorías ocupacionales con ingresos			Valores Relativos de cuenta propias en cada categoría IDH		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Medio Alto	237987	218298	456285	736009	572972	1308981	32%	38%	35%
Medio-Medio	234259	167094	401353	498062	277607	775669	47%	60%	52%
Medio-bajo	221336	134689	356025	302635	161434	464069	73%	83%	77%
Bajo	103133	73091	176224	122746	81860	204606	84%	89%	86%
Total	**796715**	**593172**	**1389887**	**1659452**	**1093873**	**2753325**	**48%**	**54%**	**50%**

FUENTE*: Elaboración propia con datos del INE sobre población por Categoría ocupacional (Censo de 2001 proyectados al 2005 para el IDH).*

Al no contar con datos de contribuyentes es imposible saber cuántos de ellos tributan al régimen general y cuantos al régimen simplificado, aunque es posible suponer que la mayoría de personas en los niveles de IDH bajo y medio-bajo tributarán bajo el régimen simplificado debido a su nivel de ingresos. Sin embargo, esta composición es importante tomarla en cuenta previo a cualquier modificación del régimen simplificado o intento de integración de la población bajo un único régimen.

- ✓ *Ausencia de beneficios fiscales para la inversión en corresponsabilidad del cuidado o en otras acciones que contribuyan a la igualdad de género*

  Tal y como ya se ha constatado en los anteriores impuestos, tampoco en el IUE existe ningún tipo de beneficio fiscal o incentivo para aquellas empresas e instituciones que inviertan y aporten al cuidado de las personas, haciéndose cargo de su parte de corresponsabilidad social en la reproducción de la fuerza de trabajo y el sostenimiento de la vida. Algunos ejemplos de este tipo de aportes son la existencia de centros de cuidado infantil en los centros de trabajo o el apoyo con becas a la escolarización de los hijos e hijas de las personas empleadas por la empresa, los comedores subvencionados en el lugar de trabajo, las políticas de flexibilización horaria, etc.. Todas ellas pueden ser incentivadas a través de beneficios fiscales.

  Tampoco existen incentivos ni apoyo a la inserción de personas en situación de desigualdad y discriminación, como por ejemplo ayudas fiscales (o descuentos impositivos) por contrataciones a mujeres o jóvenes en desempleo o por programas de formación y promoción para colectivos que han tenido menores oportunidades de estudiar.

- ✓ *Sesgos implícitos de género vinculados a los beneficios fiscales contemplados en el IUE*

  Como vimos en el capítulo anterior, entre las rentas exentas del pago del IUE están por un lado, el trabajo asalariado y por otro, las rentas financieras (como los beneficios por participaciones de capital y las ganancias patrimoniales). El primero de los casos estas rentas están gravadas por el RC IVA, pero en el segundo, vemos que los beneficios se acumulan para los tres impuestos analizados. Como ya fue señalado en el análisis de los sesgos implícitos de género del IVA y el RC-IVA, las mujeres en la región tienen un menor acceso y propiedad de los mismos, por lo que este beneficio fiscal favorece mayoritariamente a los hombres.

III. ANALISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL A LARGO PLAZO

III.1.- CONTEXTO Y CONSIDERACIONES GENERALES EN RELACION AL MERCADO LABORAL Y EL EMPLEO ASALARIADO EN BOLIVIA

En este apartado se describe previamente, el contexto del mercado laboral y la situación del empleo asalariado en Bolivia. El conocimiento de éste es clave para poder posteriormente analizar el sistema integral de pensiones y sus implicaciones en términos de género.

De acuerdo con Escobar y Rojas (2011) en la década del 2000, en el país se ha incrementado la precarización laboral por la aplicación fáctica de las políticas de libre contratación y flexibilización laboral. En la actualidad en Bolivia 9 de cada 10 trabajadores/as se encuentran ocupados en empleos que están catalogados "sin calidad o poco digno". Algunos de los elementos que caracterizan esta precarización son: los bajos salarios, la Inestabilidad laboral, la baja proporción del empleo asalariado y aumento de la flexibilización laboral y escasa afiliación al sistema de seguridad social.

Bajos salarios y persistencia de brechas salariales entre hombres y mujeres.

La evolución del empleo asalariado de la última década contrasta con el nivel de los salarios que permanecen muy por debajo del valor de la fuerza de trabajo, es decir, del costo de los bienes y servicios necesarios para asegurar la reproducción física y social de las y los trabajadores y de sus familias, como son: alimentos, vestuario, transporte, vivienda, servicios básicos salud, educación y recreación (Escobar y Rojas, 2011).

Escobar y Rojas (2011) señalan como en el año 2010, las personas asalariadas en Bolivia, ganaban en promedio 2,3 salarios mínimos nacionales (SMN)[36] lo que equivalía a un tercio de la canasta básica familiar de aquel año. A este dato se suma que seis de cada diez asalariados ganaban por debajo de ese monto, por lo que se concluye que en el año 2010 el 61% de las personas asalariadas del país tenían un ingreso mensual insuficiente para cubrir al menos el costo de la

[36] En Bolivia el salario mínimo se han incrementado entre 2006 y 2012 un 127,3%, incremento que casi triplica la inflación acumulada de 47,1% para ese periodo, según información proporcionada por el Ministro de Economía. Sin embargo, para el año considerado en el estudio (2010), el salario mínimo que era de 681 Bolivianos apenas representaba el 41 por ciento del costo de la canasta alimentaria y el 18 por ciento de la canasta básica familiar. Ese año, el salario promedio era de 1.577 Bs equivalente al 37 por ciento de la canasta básica familiar (Datos del 2010 extraídos de Escobar y Rojas, 2011). En el año 2013 el gobierno ha fijado el nuevo salario mínimo en 1.200 Bolivianos. Sin embargo, según datos de la Central Obrera Boliviana el costo de la canasta básica asciende a 8.300 Bolivianos, lo que significa que, a pesar del incremento del salario mínimo, la brecha para cubrir con el mismo la canasta básica se ha agrandado.

canasta alimentaria (65% en el sector semi-empresarial, 55% en el sector empresarial y 39% en el sector Estatal).

Existe además una brecha salarial en contra de las mujeres por efecto de su segregación en las ocupaciones de menor jerarquía y calificación, con las que se asocian. El cuadro 16 aporta evidencia de cómo la brecha de ingresos entre hombres y mujeres está presente en el conjunto de las actividades económicas y se profundiza en las áreas rurales. Refleja además los bajos ingresos promedio presentes en todas las ramas de actividad y las desigualdades entre el área rural y urbana.

CUADRO 16: BOLIVIA: INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL POR ÁREA GEOGRÁFICA, SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA Y SEXO EN EL AÑO 2009 (En Bolivianos)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	Nacional			Urbano			Rural		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	1.649	947	1.335	2.149	1.352	1.798	817	323	590
Agricultura, Ganadería y Caza	588	107	366	1.185	298	840	522	91	320
Silvicultura y Pesca	2.214	106	1.828	3.272	.	3.272	2.134	106	1.739
Explotación de Minas y Canteras	2.929	2.009	2.874	3.711	2.194	3.585	1.470	n.d.	1.448
Industria Manufacturera	1.743	1.273	1.565	1.787	1.458	1.673	1.488	755	1.105
Prod. y Distrib. de Electricidad, Gas y Agua	2.426	1.519	2.302	2.426	1.519	2.302	n.d.	n.d.	n.d
Construcción	2.119	1.326	2.090	2.182	1.340	2.148	1.805	1.158	1.795
Venta y Reparaciones	2.285	1.148	1.600	2.377	1.193	1.671	1.399	810	1.014
Hoteles y Restaurantes	1.489	1.206	1.275	1.587	1.189	1.283	510	1.437	1.168
Transporte, Almacenamiento, Comunicaciones	2.196	1.546	2.111	2.290	1.592	2.190	1.647	614	1.600
Intermediación Financiera	3.189	2.030	2.667	3.254	2.030	2.693	1.263	n.d.	1.263
Serv. Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	2.018	1.708	1.883	2.009	1.707	1.876	2.301	2.083	2.289
Adm. Pública, Defensa y Seguridad Social	2.285	2.407	2.320	2.311	2.483	2.361	2.001	1.198	1.824
Educación	2.415	1.650	1.976	2.568	1.633	2.027	1.919	1.710	1.802
Servicios Sociales y de Salud	2.844	1.814	2.100	2.943	1.699	2.064	1.688	2.472	2.339
Servicios Comunitarios y Personales	1.897	934	1.453	1.910	992	1.488	1.775	444	1.147
Hogares Privados	1.158	1.134	1.136	1.073	1.138	1.132	1.790	1.100	1.174
Organismos Extraterritoriales	2.653	6.629	5.156	2.653	6.629	5.156	n.d.	n.d.	n.d

***UENTE**: INE (2010): Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares 2009.*

Esta segregación ocupacional por sexo en los ingresos puede también apreciarse al observar los datos de ingreso promedio mensual por ocupación principal (cuadro 17), donde en todos los mercados de trabajo las mujeres ganan menos. Además el cuadro también muestra como el trabajo familiar y doméstico (donde predominan las mujeres) es el peor remunerado.

CUADRO 17: BOLIVIA: INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL POR ÁREA GEOGRÁFICA, SEGÚN MERCADO DE TRABAJO, 2009 (En Bolivianos)

MERCADO DE TRABAJO	Nacional			Urbano			Rural		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Total	1.649	947	1.335	2.149	1.352	1.798	817	323	590
Doméstico	1.243	1.135	1.145	1.169	1.139	1.142	2.958	1.101	1.173
Estatal	2.698	2.055	2.384	2.892	2.054	2.487	1.829	2.057	1.945
Familiar	976	471	711	1.658	848	1.215	472	146	306
Semiempresarial	1.769	1.327	1.648	1.863	1.321	1.696	1.508	1.368	1.486
Empresarial	2.415	2.184	2.352	2.524	2.295	2.459	1.855	1.233	1.736

***FUENTE**: INE (2010): Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares 2009.*

La brecha de género en ingresos según el mercado de trabajo, calculada por el INE hasta el año 2009 representa en promedio una diferencia de ingresos desfavorable para las mujeres de menos 724 Bs. El cuadro 18 detalla la brecha de género en ingresos.

CUADRO 18: BOLIVIA: BRECHA DE GÉNERO EN EL INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA Y MERCADO DE TRABAJO (En Bolivianos)

DESCRIPCION	2001(p)	2002	2003 - 2004(1)	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	-354,40	-406,29	-333,65	-504,39	-623,82	-624,54	-790,44	-724,00
Doméstico	-109,81	-222,13	-47,46	-6,11	-287,71	-112,86	-247,31	-87,74
Estatal	-564,34	-431,92	-315,64	-739,36	-719,76	-562,13	-424,78	-652,36
Familiar	-174,75	-211,01	-149,69	-229,51	-280,14	-288,46	-538,83	-526,08
Semiempresarial	-120,48	-130,60	-165,14	-93,59	-450,26	-446,40	-774,58	-468,58
Empresarial	-232,83	-505,83	-281,67	-195,69	-759,43	-507,19	-873,59	-261,62
URBANO	-519,54	-578,44	-497,06	-645,78	-843,21	-705,68	-916,91	-811,96
Doméstico	-119,04	-310,11	-21,89	55,19	-23,12	-97,99	239,37	-6,53
Estatal	-660,88	-524,89	-449,62	-932,86	-744,90	-697,50	-549,44	-829,71
Familiar	-350,71	-401,89	-350,92	-463,09	-484,34	-447,11	-861,80	-829,51
Semiempresarial	-145,47	-142,22	-192,31	-112,97	-540,38	-327,25	-878,59	-542,58
Empresarial	-268,89	-597,61	-344,28	-269,97	-802,44	-520,97	-873,96	-263,17
RURAL	-179,42	-251,18	-195,91	-263,04	-331,16	-435,66	-583,48	-531,20
Doméstico	210,03	106,21	-275,22	-404,80	-565,98	110,67	-1.594,17	-1.856,85
Estatal	-119,42	-188,88	-124,67	-229,00	-441,16	110,76	-242,29	149,66
Familiar	-116,95	-175,38	-115,41	-132,78	-208,48	-206,36	-356,51	-356,57
Semiempresarial	-174,01	-388,10	-181,56	-424,07	67,42	-1.059,71	-604,95	-250,45
Empresarial	-350,13	-342,24	-504,48	-726,58	-1.019,64	-1.177,70	-1.131,50	-613,55

***FUENTE**: INE (2010): Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares 2009*

(1) Los datos corresponden a la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004.

Inestabilidad laboral

Escobar y Rojas (2011) señalan como en promedio, durante el año 2010, el 60 por ciento de los asalariados en las ciudades del eje (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto) tenía un contrato de trabajo por tiempo indefinido. Esto supone una variación positiva respecto a los años anteriores cuando solamente la mitad se encontraba sujeto a este régimen contractual. Sin embargo la mejora se explica, no tanto por el incremento de la contratación indefinida, sino por la caída del empleo temporal, especialmente en ciertas actividades exportadoras.

La información disponible respecto a la antigüedad en el empleo actual arroja un promedio de cinco años en todos los sectores del mercado de trabajo y una mediana (Tiempo de permanencia por debajo o por encima del cual se encuentra el 50 por ciento de los asalariados) de apenas dos, dando cuenta de la elevada rotación laboral que afecta, al menos, a la mitad de los asalariados (Escobar y Rojas 2011).

Baja proporción del empleo asalariado

En la última década, Bolivia ha vivido un incremento importante del empleo asalariado. En las ciudades del eje (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto) éste creció a un ritmo superior a la tasa de ocupación, llegando a representar en 2010 una proporción del 52,4 por ciento de la población ocupada (Escobar y Rojas, 2011). Sin embargo, a pesar de este incremento, esta forma de vinculación laboral sigue siendo minoritaria para el conjunto de la población.

CUADRO 19: BOLIVIA: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL POR ÁREA GEOGRÁFICA, SEGÚN SEXO Y CONDICIÓN DE EMPLEO, 2009 (Número de Personas y Porcentaje)

POBLACIÓN OCUPADA	Nacional	Urbano	Rural
TOTAL	5.011.137	3.090.064	1.921.073
Asalariados	40,51	55,45	16,49
Cuenta Propia	37,92	35,84	41,27
Trabajadores Familiares sin remuneración	21,57	8,71	42,24
HOMBRES	2.770.911	1.730.630	1.040.281
Asalariados	46,54	61,66	21,38
Cuenta Propia	40,89	32,95	54,08
Trabajadores Familiares sin remuneración	12,58	5,39	24,54
MUJERES	2.240.226	1.359.434	880.792
Asalariados	33,07	47,55	10,71
Cuenta Propia	34,25	39,51	26,14
Trabajadores Familiares sin remuneración	32,68	12,94	63,15

***FUENTE**: INE (2010): Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares 2009.*

De acuerdo a los datos del INE (ver cuadro 19), solo un 40,51 por ciento de la población (46, 54 en el caso de los hombres y 33,07 en el caso de las mujeres) se encuentran bajo esta categoría ocupacional. La proporción es muy inferior para el ámbito rural donde sólo un 21,38 por ciento de los hombres y un 10,71 por ciento de las mujeres son asalariados.

Altas tasas de informalidad

Otro elemento que da cuenta de la precariedad del empleo es la concentración de los ocupados en sectores del mercado laboral de baja calificación, bajos ingresos y ausencia de protección social. Las últimas aproximaciones del INE (2007), sobre la informalidad / formalidad en el mercado de trabajo señalan que más del 60% de los y las ocupadas se encuentran en el sector informal / empleo informal, donde las mujeres representan el 68.7 por ciento (ver cuadro 20).

CUADRO 20:

Bolivia: Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, por género y sectores del mercado de trabajo (2005-2007)

SECTORES DEL MERCADO DE TRABAJO	2005			2006			2007		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TOTAL	4.257.151	2.356.037	1.901.114	4.550.309	2.505.590	2.044.719	4.672.361	2.576.952	2.095.409
Doméstico	2,45	0,10	5,37	2,57	0,33	5,32	3,36	0,26	7,17
Estatal	7,35	7,00	7,79	8,06	7,96	8,18	8,60	8,31	8,95
Familiar	59,96	51,40	70,56	60,98	54,44	69,00	57,05	49,10	66,83
Semiempresarial	12,37	17,12	6,49	12,13	15,79	7,65	13,58	18,72	7,26
Empresarial	17,86	24,38	9,79	16,26	21,49	9,86	17,41	23,60	9,79
Sector Formal/Informal									
Empleo Formal	37,6	48,5	24,1	36,5	45,2	25,7	39,6	50,6	26,0
Empleo Informal	57,8	54,0	62,6	55,4	51,5	60,0	60,2	53,7	68,7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

El INE (2010) también nos muestra como el 70 por ciento de las mujeres ocupadas está en el sector familiar y doméstico (frente a un 47,67 por ciento de los hombres), y a nivel rural esta proporción alcanza al 90 por ciento de las mujeres (ver cuadro 21).

En cuanto al trabajo de reproducción y cuidado no remunerado, se estima que en Bolivia es realizado por el 98 por ciento de las mujeres (Montero, 2011). Como es sabido, este tipo de trabajo no genera ningún tipo de beneficio económico ni prestación social para la persona que lo realiza.

CUADRO 21: BOLIVIA: POBLACIÓN OCUPADA POR ÁREA GEOGRÁFICA, SEGÚN SEXO Y MERCADO DE TRABAJO, 2009 (en personas y porcentaje)

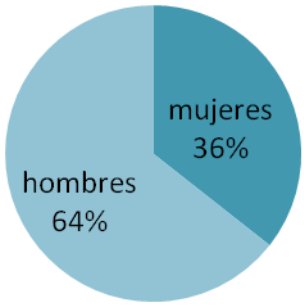
MERCADO DE TRABAJO	Nacional	Urbano	Rural
TOTAL	5.011.137	3.090.064	1.921.073
Doméstico	2,58	3,78	0,64
Estatal	9,19	12,08	4,55
Familiar	54,93	39,77	79,31
Semiempresarial	12,74	15,95	7,59
Empresarial	20,56	28,41	7,92
HOMBRES	2.770.911	1.730.630	1.040.281
Doméstico	0,41	0,63	0,05
Estatal	8,52	11,16	4,14
Familiar	47,26	32,28	72,18
Semiempresarial	16,70	19,64	11,82
Empresarial	27,10	36,29	11,82
MUJERES	2.240.226	1.359.434	880.792
Doméstico	5,26	7,80	1,34
Estatal	10,02	13,26	5,03
Familiar	64,42	49,31	87,74
Semiempresarial	7,84	11,25	2,59
Empresarial	12,46	18,39	3,30

***FUENTE**: INE (2010) Resumen Ejecutivo Encuesta de Hogares 2009.*

Escasa afiliación al sistema de seguridad social

Finalmente, otro elemento que da muestra de la situación de precariedad del empleo es la todavía baja proporción de población ocupada afiliada al sistema de seguridad social. Según Escobar y Rojas (2011), al 2010 sólo el 12 por ciento de la fuerza laboral a nivel nacional se hallaba cubierta por el sistema de pensiones. Al 31 de diciembre 2011, según la Autoridad de Control y Fiscalización de Pensiones y Seguros (APS), el total de trabajadores y trabajadoras dependientes e independientes, inscritos en el

GRÁFICO 14: Proporción de mujeres y hombres en el sistema de pensiones en 2010



***FUENTE**: Autoridad de Fiscalización y control de pensiones y seguros, informe de gestión 2011.*

sistema de pensiones era de 1.450.135, de los cuales el 94,47 por ciento eran asegurados dependientes (1.369.996) y el 5,53 por ciento restante (80.139) eran asegurados Independientes. Las mujeres aseguradas (516.137) representaban sólo el 35.6 por ciento del total de las personas aseguradas[37] (ver gráfico 14). Tomando este dato del 2011, las mujeres aseguradas apenas supondrían el 23 por ciento del total de mujeres ocupadas al 2009 que eran 2. 240.226.[38]

A Mayo del 2013, con la nueva Ley de Pensiones, el número de afiliados/as al sistema se ha incrementado levemente para el caso de los trabajadores dependientes, registrándose un total de 1.492.128 afiliadas como tales (2,89 por ciento de incremento). En el caso del trabajo independiente, las nuevas personas afiliadas ascienden a 108.491 lo que supone un incremento del 35,4 por ciento[39]. No obstante estos incrementos, sigue suponiendo una proporción minoritaria de la población ocupada.

III.2.- ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL DE BOLIVIA

Bolivia realiza su primera reforma del sistema previsional en la década de los 90 a través de la Ley 1732, vigente desde 1997. Esta reforma es realizada como parte de las políticas de neoliberales del momento y sigue el ejemplo de la reforma previsional marcada por Chile, remplazando el sistema de reparto y beneficio definido (donde los montos de las prestaciones son conocidos y se financian con las contribuciones de los aportantes de la actualidad), por el sistema de capitalización individual y contribución definida (donde los montos de los aportes son conocidos y con ellos se financian las prestaciones futuras). Por lo tanto, esta es una reforma de carácter estructural.

La segunda reforma del sistema previsional se produce en el año 2010, con la aprobación de la Ley N° 065/10 mediante la cual se establece el Sistema Integral de Pensiones. Como se describe en el apartado anterior, esta segunda reforma se lleva a cabo en un contexto de precarización laboral, en el cual la mayor parte de los y las asalariadas tiene un ingreso muy por debajo del costo de vida (lo que amenaza las condiciones de reproducción de su fuerza de trabajo del trabajador/a y del conjunto de la familia), con empleos inestables, con una gran cantidad de trabajadores y trabajadoras en el sector familiar (con ingresos promedio iguales o peores que los asalariados dependientes) y donde el trabajo doméstico de reproducción de la vida, que aglutina a la gran masa de mujeres, no es ni siquiera considerado en las estadísticas nacionales y menos en las actuales formas de organización del trabajo, dejando al margen de la seguridad social a una gran parte de la población y a la mayoría de las mujeres.

[37] Autoridad de Fiscalización y control de pensiones y seguros, informe de gestión 2011.
[38] INE – Encuesta de Hogares 2009
[39] Los datos no se presentan desagregados por sexo para los regímenes contributivo y semi-contributivo. Datos a mayo 2013, fuente: Autoridad de Pensiones, fiscalización y control de seguros.

En su artículo 3, La Ley establece dentro de los 10 principios que la rigen, el **principio de igualdad de género** referido a la provisión de mecanismos necesarios y suficientes para cerrar las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en materia de seguridad social[40]

De acuerdo con esta ley, el Sistema Integral de Pensiones (SIP) está compuesto por 3 regímenes, dos de los cuales están correlacionados entre sí.

a) **El Régimen Contributivo** constituido por las contribuciones o cotizaciones (aportes, primas y comisiones) de los trabajadores y las trabajadoras dependientes, los y las trabajadoras independientes (sin relación laboral de dependencia consultores en línea por producto y otros), trabajadores/as estacionales, trabajadores/as del sector minero metalúrgico y cooperativistas mineros.

Las prestaciones correspondientes a este régimen son: la Pensión de vejez, y las prestaciones por riesgo de invalidez y muerte, así como las pensiones por muerte derivadas de las anteriores y gastos funerarios.

Este régimen contiene tres Fondos: El Fondo de Ahorro Previsional, el Fondo de Vejez y el fondo Colectivo de Riesgos

- El *Fondo de Ahorro Previsional* está compuesto por las cuentas personales previsionales constituidas con los aportes individuales de las y los trabajadores dependientes e independientes, consultores y cooperativistas mineros. Cada cuenta de ahorro personal previsional se constituye con el aporte del 10% del total ganado mensual o del ingreso cotizable de las y los asegurados dependientes e independientes respectivamente, (trabajadores dependientes, independientes, de consultores, de trabajadores/as estacionales y del ingreso declarado de personas naturales). Para el caso de mineros cooperativistas el aporte es del 2% del monto total del volumen de ventas de la cooperativa distribuidos en las cuentas personales previsionales de cada socio trabajador.
- El *Fondo de Vejez* compuesto por los recursos del saldo acumulado de los aportes a la prestación de vejez o prestación solidaria de vejez.
- El *Fondo Colectivo de Riesgos* compuesto por los recursos provenientes de las primas de riesgo común, profesional y laboral. El fondo colectivo de riesgos se financia con el aporte del 1.71% por prima de riesgo común y del 1.71% por prima de riesgo laboral realizado sobre el total ganado mensual o ingreso cotizable de los trabajadores dependientes e independientes respectivamente y por el 1.71% proveniente del aporte del empleador por prima de riesgo profesional

Adicionalmente en el régimen contributivo se incluye el cobro del 0.5% para el pago de la comisión por administración a las AFP, comisión que se cobra del total ganado mensual o del ingreso cotizable de las y los trabajadores dependientes e independientes.

[40] Los otros 9 principios son: la universalidad, la interculturalidad, la integralidad, la equidad, la solidaridad, la unidad de gestión, la economía, la oportunidad y la eficacia.

b) **El régimen semi-contributivo** se basa también en los aportes propios de las y los trabajadores, bajo cualquier forma de relación laboral, y en el aporte solidario del sistema proveniente de los aportes al fondo solidario de las y los trabajadores (0,5% y adicionalmente un monto escalonado, establecido en función del salarios, para las rentas más altas) y el 3% del aporte patronal solidario. La solidaridad entre las personas aseguradas con sus aportes adicionales (que no van a su cuenta individual previsional) más el aporte solidario patronal da lugar a la solidaridad del sistema. En la ley 065 se entiende a este régimen como la expresión solidaria del sistema.

El régimen semi-contributivo se financia por el Fondo Solidario, compuesto por los recursos provenientes del 20% de la recaudación mensual de las primas de riesgos previsionales (riesgo común, riesgo profesional y riesgo laboral), por el aporte laboral solidario del 0.5% del total ganado o ingreso cotizable del asegurado/a independiente o dependiente, por el aporte patronal solidario del 3% sobre el total del salario y por el aporte solidario del empleador minero del 2%, por el aporte solidario escalonado de asegurados y aseguradas y personas naturales de ingresos altos (de 13.000 Bs 1%, de 25.000 Bs 5%, de 35.000 Bs. 10%) de y otras fuentes (inversiones, moras).

Las prestaciones que contempla este régimen son: pensión solidaria de vejez, pensión por muerte a derechohabientes y gastos funerarios. Las pensiones y los pagos a los regímenes contributivos y semi-contributivos generan el derecho a la cobertura de salud para las y los asegurados dependientes, derechohabientes y personas beneficiarias.

c) **El régimen no contributivo**, es la medida de universalidad del sistema constituido por el aporte Estatal proveniente de impuestos y rentas nacionales, permite el acceso universal a una renta o pensión de vejez de todas y todos los ciudadanos a partir de los 60 años. Las prestaciones son la Renta Dignidad y gastos funerarios. Al régimen no contributivo corresponde el Fondo de la Renta Universal de Vejez.

En relación con los tres regímenes, al ser un sistema integrado de pensiones, la contribución a uno u otro no es elegible y no existen contribuciones diferenciadas por sector laboral.

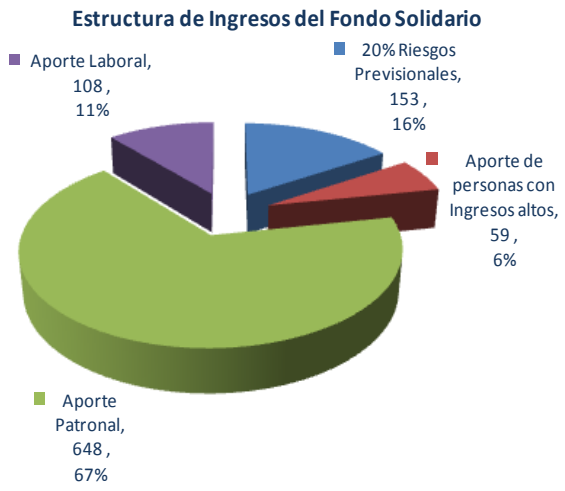
El cuadro 22 contiene un resumen de las principales prestaciones. Un detalle de las mismas se encuentra en el anexo 2.

CUADRO 22: RESUMEN DE LAS PRINCIPALES PRESTACIONES DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES DE BOLIVIA			
	REGIMEN		
PRESTACION	**Contributivo**	**Semi-contributivo**	**Solidario**
VEJEZ (JUBILACIÓN)	**Pensión de vejez,** que comprende: a) El pago de una pensión de vejez vitalicia a la persona asegurada b) El pago de la pensión por muerte a derechohabientes c) Gastos funerarios	**Pensión Solidaria de Vejez** que incluye; 1.-la Fracción de Saldo Acumulado en la cuenta individual previsional; 2.-la Compensación de Cotizaciones procedente de la Ley 1997 (1 cotización por cada dos aportes realizados bajo en anterior sistema de pensiones) cuando corresponda; y 3.-La Fracción Solidaria, que es el componente variable con el que se alcanza el monto de pensión solidaria de vejez correspondiente al asegurado/a en función a su densidad de aportes. Esta fracción solidaria se financia con recursos del fondo solidario.	**Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad)**: Es una renta vitalicia de carácter no contributivo. Permite el acceso universal a una renta o pensión de vejez de todas y todos los ciudadanos a partir de los 60 años. Actualmente el monto es de 200 Bs. Mensuales para quienes nunca han aportado y 150.bs para personas jubiladas del sistema
INVALIDEZ ***Riesgo Común***	Pensión de invalidez originada por accidente no laboral. Comprende: a) La Pensión de Invalidez por Riesgo Común b) 10% mensual del monto actualizado del Referente Salarial de Riesgos, con destino a la Cuenta Personal Previsional, en casos de invalidez total, o 10% mensual de la Pensión de Invalidez actualizada, con destino a la Cuenta Personal Previsional, en casos de invalidez parcial c) Pensiones por Muerte a derechohabientes d) Gastos Funerarios.		
Riesgo profesional (dependientes) ***Riesgo laboral*** (Independientes)	Pensión de invalidez originada por accidente laboral. Comprende: a) La Pensión de Invalidez o indemnización por Riesgo Profesional, según corresponda, a favor del Asegurado Dependiente. b) 10% mensual del monto actualizado de la Pensión de Invalidez total o parcial según corresponda, con destino a la Cuenta Personal Previsional. c) Pensiones por Muerte a derechohabientes d) Gastos Funerarios		
PENSION POR MUERTE (SOBREVIVENCIA FAMILIAR)	Pensiones vitalicias y temporales a favor de los Derechohabientes de Primer o Segundo Grado de personas tras su fallecimiento.		
GASTOS FUNERARIOS	Tras la muerte de una persona asegurada se origina el derecho al pago de sus Gastos Funerarios.		

***FUENTE**: Elaboración propia en base a la Ley de Pensiones*

En relación con su financiación, el cuadro 23 muestra el detalle de las distintas contribuciones al régimen contributivo y semi-contributivo del sistema integral de pensiones. La misma muestra como en el régimen contributivo está íntegramente financiado por la persona asegurada. Los aportes patronales son sólo destinados a financiar el régimen semi-contributivo, constituyendo más de dos tercios de los aportes del fondo solidario (ver gráfico 15). El régimen no contributivo está financiado en la actualidad en un 100% por aportes del estado procedentes del IDH.

GRÁFICO 15:



***FUENTE**: Autoridad de fiscalización y control de pensiones y seguros. Elaborado por Viceministerio de Pensiones, mayo 2012*

CUADRO 23: Contribuciones Al Sistema Integral De Pensiones (Régimen contributivo y semi-contributivo)

CONTRIBUCIONES	Patrón / empleador	ASEGURADO/A DEPENDIENTE	ASEGURADO/A INDEPENDIENTE, (Incluye consultores/as en línea y por producto)
Financiación del Régimen Contributivo			
cotización mensual, en cuenta personal previsional*		10%	10%
Comisión de las AFPs.		0.5%	0.5%
Financiación del Régimen Semi-Contributivo			
Aporte patronal solidario con destino al fondo solidario.	3%	no	no
Aporte solidario del asegurado.		0.5%	0.5%
Aporte nacional solidario (aporte solidario escalonado, establecido para salarios / rentas altas).		1% del salarios superior a 13.000 Bs 5% de salarios superior a 25.000 Bs 10% de salarios superior a 35.000 Bs	1% del ingreso cotizable superior a 13.000 Bs 5% del ingreso cotizable superior a 25.000 Bs 10% del ingreso cotizable superior a 35.000 Bs
Contribución adicional del empleador minero.	2%		
Aporte de cooperativas mineras.	2% del importe de la venta de minerales (solo para socios trabajadores cooperativistas)		
Financiación de las primas de riesgo (invalidez), del régimen Contributivo y Semi-Contributivo			
prima por riesgo común*		1.71%	1.71%
prima por riesgo profesional*	1.71%		no
prima por riesgo laboral*		no	1.71%
Total contribuciones	**General 4,71% Sector minero 6,71%**	**12.75%**	**14.41%**

* no aplica para mayores de 65 años

***FUENTE**: Construcción propia en base a cuadros de cotizaciones de la ley 065*

III.3.- ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES

III.3.1 Análisis del carácter y enfoque de la Ley

Existen algunas características de la Ley de Pensiones 065 aprobada el año 2010, que la sitúan en la línea de continuidad de las reformas estructurales al sistema de pensiones:

- ✓ La primera, es el mantenimiento del sistema de capitalización individual y contribución definida o determinada. Es decir, que el goce del derecho a la pensión de vejez y las prestaciones derivadas de la misma depende del monto acumulado en la cuenta personal previsional, durante toda la vida activa, de la persona o la trabajadora y de la tasa de interés del fondo de capitalización individual, tanto en régimen contributivo como en el semi-contributivo.
- ✓ La segunda es que mantiene las escasas contribuciones de empleadores y solo para el régimen semi-contributivo con aportes solidarios del 3% del total del salario. La ausencia del aporte patronal en el régimen contributivo y la escasa presencia de este en el régimen semi-contributivo da cuenta que la ley contribuye al objetivo abaratamiento de los costos laborales y mejora de la rentabilidad del capital, objetivo central de las reformas neoliberales en las pensiones.
- ✓ La tercera es que el Estado se mantiene prácticamente al margen de la protección social, salvo para los aportes al sistema no contributivo constituido por la Renta Dignidad (renta de vejez y los gastos funerarios).
- ✓ Por último, salvo para el régimen no contributivo, la ley continúa teniendo un carácter fundamentalmente laboralista por su basamento en el salario. Sin bien en términos financieros esto es una garantía de rentabilidad y sostenibilidad para el agente público o privado que se lleva el rédito de la pensión, para las y los trabajadores sometidos a la inestabilidad del mercado laboral y los bajos salarios es un factor de incertidumbre y precariedad de la renta de jubilación (Campero, 2012). Precariedad porque los bajos salarios se traducen en montos bajos en el cálculo de la pensión. Incertidumbre porque la inestabilidad laboral hace que las personas difícilmente logren saber si reunirán los aportes suficientes y cuanto ganarán en sus últimos meses. Dado que el monto máximo de la pensión es un 60% del referente salarial (es decir, de lo cobrado en los 24 últimos meses), las personas no pueden predecir con cuanto monto se van a jubilar.

Un elemento que sí diferencia el actual sistema del anterior, haciéndolo más universal y progresivo, e incorporando al Estado como responsable, es el régimen no contributivo que integra la Renta dignidad (hasta 2010 bono solidario al margen del sistema de pensiones) y los gastos funerarios. Este es el elemento distintivo, que según Marco (2011) marca la diferencia de la segunda reforma de pensiones, en el caso boliviano y respecto a la región. Campero (2011) también coincide en que el establecimiento de la Renta Dignidad es la parte positiva de la ley. Por

ser una renta solidaria y universal es una renta inclusiva, aunque "inclusiva hacia lo mínimo (hacia la pobreza) por el monto de la renta"[41].

Otro elemento a destacar es la inclusión de lenguaje no sexista en parte del texto de la Ley y la incorporación de la igualdad de género, entre los principios que la rigen, aunque como veremos a continuación, este principio es sobre todo retórico, debido que, al estar pensada fundamentalmente para el trabajador del sector formal de la economía, las mujeres acceden en mucha menor proporción (y con montos menores) a los beneficios reales y a las prestaciones.

La Ley y características del mercado de trabajo:

Un primer elemento que surge tras el análisis de la ley es que, a excepción del régimen solidario, en el que se recibe un monto muy bajo de pensión y sólo se tiene derecho a esta prestación, muchas de las personas quedan fuera de los beneficios del sistema. Como señala López (2011), en un país donde más del 60% de la población no tiene empleo formal y estable[42] la ley privilegia el empleo formal.

Si bien la ley incluye a nuevos aportantes (trabajadores estacionales, mineros metalúrgicos, minero cooperativista y trabajadores independientes), no establece un régimen de afiliación diferenciado que permita captar las diversidades de estas nuevas formas laborales incluidas, a través de aportes diferentes por el tipo de actividad. Por lo tanto, la incorporación de otros sectores laborales no ha supuesto una adecuación de la Ley al mercado de trabajo, sino sólo amplía la base de contribuyentes muchos de los cuales, cubre el total de sus cotizaciones por no existir aporte patronal.

Por otro lado, al contemplarse sólo las figuras del trabajador como asalariado o como independiente, quedan fuera otras figuras como la del trabajador familiar o el trabajo doméstico no remunerado, donde están presentes un alto porcentaje de las mujeres. De hecho, este es uno de los mayores obstáculos para que personas que se encuentran trabajando en sectores como el empleo asalariado de hogar, donde las personas no encuentran ningún incentivo a la afiliación ya que todo el monto del aporte proviene del ingreso del / la trabajadora, porque las personas empleadoras les registran como trabajadores independientes.

Ni la Ley ni los decretos reglamentarios incluyen tampoco ningún tipo de reconocimiento y prestaciones para el trabajo de reproducción y cuidado, con lo que ratifica la presencia de sesgos de género en la misma. Una sola diferencia positiva hacia las mujeres se encuentra en la reducción de 12 cotizaciones por hijo nacido vivo, hasta un máximo de 3 hijos. Sin embargo, esta diferencia

[41] En la actualidad, las personas que nunca han aportado a la seguridad social reciben una renta o pensión de 200 Bs. Mensuales y las personas jubiladas del sistema reciben una renta de 150.bs mensuales. La aclaración es de las autoras.
[42]López G. (2011), Todas las mujeres trabajamos, en Reflexiones y propuestas sobre el régimen laboral y de seguridad social, con perspectiva de género, Cuaderno de trabajo N° 17, REMTE , La Paz – Bolivia,

positiva solo beneficia a mujeres madres, puede leerse también como un refuerzo de los roles tradicionales de género.

La inclusión al Sistema integrado de pensiones de trabajadores y trabajadoras independientes reviste características especiales, ya que estas personas tienen que cubrir además el seguro de riesgos laborales (que en el caso de los trabajadores dependientes es cubierto por la parte empleadora). En las cuadros de cotizaciones establecidas en la Ley se establecen de manera diferenciada a trabajadores independientes y a consultores, ambos tipos de trabajadores aportan un total del 14.41% de su ingreso cotizable frente al 12,75% de los trabajadores dependientes que además tienen derecho al seguro de salud[43]. Como vimos en el análisis de impuestos, esto se suma a las mayores cargas tributarias a las que este colectivo de trabajadores estaba sometido. Por lo tanto, como señala Marco (2011), la deficiencia más grave de la Ley continúa siendo la falta de mecanismos para atraer a los trabajadores y trabajadoras independientes. El sistema además supone un desincentivo mayor cuanto menor es la renta del trabajador independiente, ya que, además de todo el aporte recae sobre la propia persona, el hecho de que el costo sea proporcionalmente alto y las prestaciones a recibir (monto futuro de la pensión) sean bajas hace que no compense estar asegurado.

Adicionalmente, el sistema abre una vía para el incremento de la precarización laboral, ya que la contratación de una persona como profesional independiente le ahorra al patrón empleador el 3% del aporte patronal solidario y la prima de riesgo profesional, por lo que en muchas ocasiones, optará por esta figura. Como hemos visto a lo largo del estudio, este tipo de trabajo, además de las mayores cargas tanto de aportes en seguridad social como en impuestos, impide al trabajador o trabajadora gozar de otros beneficios como el del seguro de salud, las vacaciones remuneradas, etc.

Otro de los elementos a señalar en el sistema es que los montos de las pensiones, incluso para aquellas personas que sí logren acceder al sistema contributivo o semi- contributivo, continúan siendo bajos. Y esto es debido, fundamentalmente a dos razones: los bajos salarios en el mercado laboral y la baja densidad de aportes derivada de la inestabilidad.

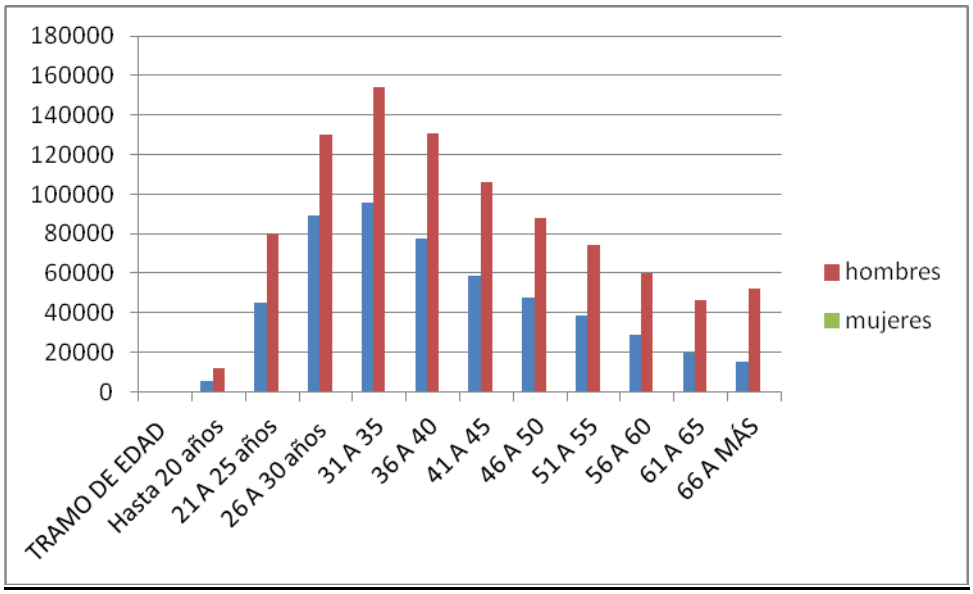
Como veíamos anteriormente, uno de los elementos que caracteriza la precariedad del empleo en Bolivia es el bajo nivel salarial. Para la población asalariada, el promedio salarial no supera los 2,3 SMN, con lo que apenas llega a cubrir un tercio de la canasta básica. En una situación incluso peor se encuentran los trabajadores independientes, con mucha mayor inestabilidad en sus aportes y con un salario promedio de 1.9 salarios mínimos. Además en Bolivia existe una curva salarial decreciente con la edad, por esta tendencia a contar con un menor salario en los últimos años de vida laboral es recogida en el monto final de la pensión. Con la actual ley, donde el monto de la jubilación se calcula en base al 60% los últimos 24 salarios, es posible pensar que la vejez de las y

[43] Desde febrero de 2011 las entidades que contratan trabajadores en modalidad de independientes están obligados a exigir el pago de los aportes a las AFP previo al pago.

los asalariados dependientes y de las y los trabajadores independientes será incluso mucho más precaria que su vida laboral, porque, con las actuales condiciones, las rentas de jubilación promedio estarán por debajo de un tercio de la canasta básica. Incluso sin llegar a esas condiciones, lo que es claro es que mediante este sistema cuando las personas se jubilan pierden capacidad adquisitiva respecto al monto que han estado ganando a lo largo de su vida laboral.

Pero además, la inestabilidad laboral, también característica del empleo precario en Bolivia, hace muy difícil tener aportes continuos durante 30 años, lo que se traduce en una "baja densidad de aportes" (poca cantidad) condicionando también a la baja, el monto de la pensión de vejez. El gráfico 16 muestra cómo la cantidad de contribuyentes difiere sustancialmente en cada tramo de edad, siendo en todos los casos inferior para las mujeres.

GRÁFICO 16: Contribuyentes al sistema de pensiones por tramo de edad y sexo



***FUENTE**: Autoridad de control y fiscalización de Pensiones y seguros, informe de gestión 2011,*

III.3.2.- Sesgos de género en el Sistema Integral de Pensiones

3.2.a Sesgos Explícitos:

A través del análisis de la Ley 065, se han encontrado los siguientes sesgos explícitos en el sistema integral de pensiones:

- La ley prevé, tanto para el caso de las trabajadoras independientes como dependientes, aportantes al sistema que, dentro del régimen semi-contributivo y a efectos del cálculo de la pensión solidaria de vejez, se adicionen 12 periodos por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de 36 periodos. Esta adición se aplica a las aseguradas que con este incremento lleguen a al menos 120 aportes siempre y cuando cumpla con la edad de 58 años.

Otra forma de aplicar el beneficio por hijo nacido vivo para las mujeres madres en relación con la edad de jubilación es que las aseguradas mujeres, con un mínimo 120 aportes, pueden reducir la edad de acceso a la prestación solidaria de vejez en 1 año por cada hijo nacido vivo hasta un máximo de 3 años.

Este sesgo explícito a favor de las mujeres es una forma de reconocer el trabajo de cuidado y reducir los efectos de éste sobre la discontinuidad de las cotizaciones.

Sin embargo tiene la limitación de que el mismo sólo se aplica para el acceso al régimen semi-contributivo (con menos prestaciones que el contributivo y montos más bajos) y beneficia sólo a aquellas mujeres madres que hubieran alcanzado por lo menos 84 cotizaciones (a las que sumadas las 36 les alcanzaría para contar con los 120 aportes mínimos necesarios para tener derecho a al pensión de vejez).

3.2.b: Sesgos implícitos

La Ley 065/10 refleja en el sistema de pensiones la discriminación y segregación ocupacional por sexo del mercado de trabajo. La vinculación entre el trabajo, principalmente el trabajo asalariado, y la seguridad social es un punto de partida de la exclusión y desigualdad en el acceso a la seguridad social de grandes sectores sociales y es un elemento central en la discriminación hacia las mujeres y el elemento en el cuál se originan los principales sesgos implícitos. Los más importantes son:

- *Sesgos implícitos de la pensión de vejez: Menos mujeres reciben prestación de jubilación y cuando lo hacen los montos son inferiores*

  Como hemos visto a lo largo del estudio, las mujeres están sub representadas en el mercado laboral, lo que se traduce de manera inmediata en una menor afiliación al sistema del seguro social. Hasta el 31 de diciembre 2011, las mujeres representaban sólo el 35.6 por ciento del total de aportantes al sistema de pensiones[44].

  Además, por los bajos salarios y la discontinuidad laboral de las mujeres en el mercado de trabajo, las densidades de cotización y montos acumulados de las mujeres es inferior a las de los hombres. Si consideramos que la brecha salarial entre hombres y mujeres es de 57%, su pensión de jubilación, al estar referenciada en el salario y depender de la cantidad de los aportes, es mucho menor que la de los hombres.

  Si consideramos además que la disminución de ingresos de las mujeres es ostensiblemente mayor que la de los hombres en el tramo de edad de 50 a 59 años, el cómputo de los últimos 24 salarios para el cálculo de la pensión de jubilación y sus prestaciones encierra otro sesgo

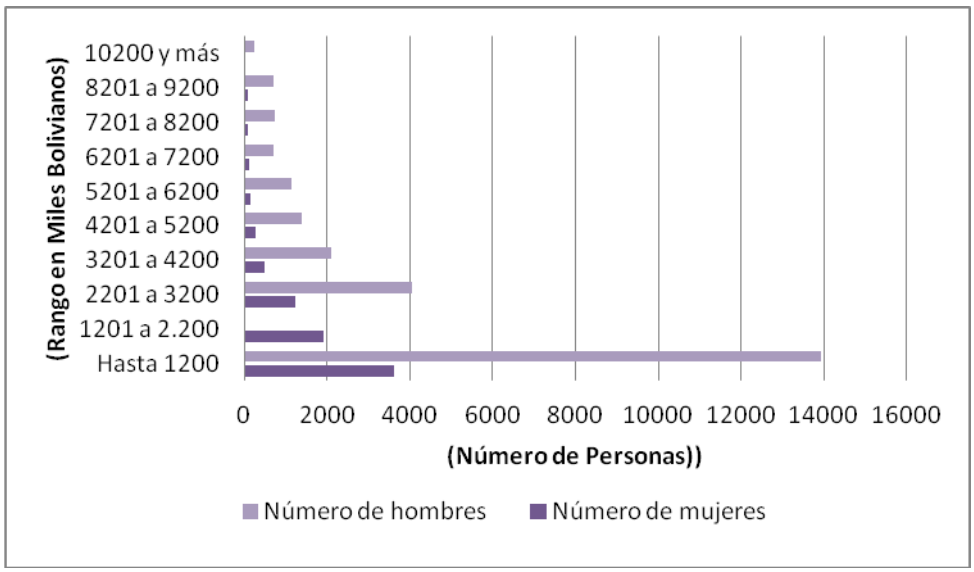
[44] Autoridad de Fiscalización y control de pensiones y seguros, informe de gestión 2011,

implícito. De acuerdo a los datos del INE (citado en Marco, 2011), la proporción de disminución de ingresos en las mujeres es del 54%, con lo que el cálculo de la pensión de vejez sobres los últimos 24 salarios desfavorece a las mujeres.

La principal consecuencia de todo ello es que la cantidad de mujeres con acceso a una pensión de jubilación es muy inferior a la de los hombres. De acuerdo con datos de la APS del 2011, del total de aportantes que acceden a la pensión de vejez el 30,41% son mujeres y el 69,59% hombres-. Pero además, por la trayectoria laboral de las mujeres (discontinuidad, bajos salarios), es más probable que las mujeres que accedan, lo hagan a la pensión solidaria de vejez que, como hemos visto, tiene límites mínimos y máximos y donde el límite máximo no alcanza a 2 salarios mínimos en el mejor de los casos. Esta circunstancia se agrava en el caso de las mujeres que hayan cotizado al anterior seguro social obligatorio, donde se establece una compensación de 1 cotización en el nuevo sistema por cada 2 en el anterior, lo que en realidad supone la reducción a la mitad. Esto dificulta todavía más lograr en número necesario de aportes.

El gráfico 17 muestra las diferencias entre hombres y mujeres por rango de pensión. En el mismo se aprecia cómo, la mayor cantidad de mujeres (un 44,87%) se encuentra en el rango de pensión de hasta 1.200 Bs. En este rango hay también una cantidad de hombres, aunque en su conjunto los hombres están presentes en todos los rangos de montos, incluido en el de 10.200 bolivianos y más en el cual las mujeres ni aparecen.

GRÁFICO 17: Distribución por Rango de Pensión y Sexo al 31 De Diciembre 2011



FUENTE: APS, Informe de gestión 2011

En conclusión, las mujeres están sub representadas entre los perceptores directos de rentas de vejez y muchas de ellas acceden a las prestaciones de largo plazo de la seguridad social por las

pensiones de viudez (es decir por un derecho derivado de un cónyuge fallecido) y por las pensiones asistenciales, mientras que los varones acceden vía jubilación por derecho propio.

- *Sesgos implícitos de las pensiones de invalidez y muerte:*

El análisis de las prestaciones de invalidez y muerte, también permite señalar la existencia de sesgos implícitos de género. Entre estos destacamos:

- Las prestaciones por invalidez y muerte tienen como referente exclusivo al trabajador hombre asalariado dependiente e independiente y no consideran las otras formas de relación laboral y por supuesto no consideran el trabajo de reproducción social y cuidado que desarrollan las mujeres.
- Además la Pensión de Invalidez por Riesgo Común, la pensión de invalidez por riesgo laboral y la pensión de invalidez por riesgo profesional tiene una misma base de cálculo tanto para hombres como para mujeres, que por efectos de la segregación ocupacional y brechas de género en los ingresos, terminan siendo siempre menores en el caso de las mujeres.
- La invalidez en el caso de las mujeres, por su condición de cuidadoras, presenta una contingencia mayor para ellas que para los hombres. Es decir que cuando un hombre queda invalido, normalmente es la mujer quien le cuida, pero cuando la persona invalida es la mujer, en muchas ocasiones no tiene quién lo haga y tiene que contratar una tercera persona para que la cuide y desarrolle por ella las otras tareas de reproducción social y cuidado. Sin embargo, debido a las bajas rentas no siempre es posible contratar otra persona y trasferir el cuidado al mercado. La pensión de invalidez no toma en cuenta la condición diferente de las mujeres en casos de invalidez y esta contingencia mayor no está reconocida en la ley.
- Con la ley 065, las viudas o viudos con nuevas parejas mantienen el derecho a pensión por muerte, siempre y cuando el fallecimiento del /la asegurada se produzca después de la aprobación de la ley. Esta condición de acceso deja por fuera del beneficio a las mujeres de mayor edad.
- Otro elemento a destacar respecto de las prestaciones referidas al cuidado de la familia es que en el sistema de pensiones no está contemplada la prestación de “orfandad”. Es decir, los hijos o hijas tienen derecho a una pensión por muerte como parte de los derechohabientes, siempre y cuando la persona fallecida tuviera una pensión de vejez o invalidez. Sin embargo la ley no reconoce la necesidad específica que existe, tras el fallecimiento de un adulto con hijos e hijas a cargo, de seguir manteniéndoles y sosteniéndoles hasta que sean capaces de valerse por sí mismos y no supongan una carga familiar.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.1 CONCLUSIONES

A continuación se resumen las principales conclusiones alcanzadas a través del estudio.

- ***La recaudación de ingresos a través del sistema tributario boliviano depende de un número reducido de impuestos (regresivos o vinculados a la explotación de recursos naturales)***

  El sistema tributario boliviano está dividido en dos regímenes: el simplificado, donde se encuentran la gran mayoría de los contribuyentes inscritos a nivel individual, pero cuya recaudación es poco significativa, y el general, donde se recauda más del 99% de los ingresos tributarios pero donde están inscritos pocos contribuyentes. Por lo tanto, los mayores aportes a este sistema han tenido que ser generados a través de impuestos indirectos generalistas (como el IVA) y los directos a la explotación de recursos naturales: como el IDH o el Impuesto complementario a la minería (contabilizado como parte del IUE).

  Dentro de este régimen (minoritario en contribuyentes pero donde se concentra el grueso de la recaudación), los ingresos tributarios son altamente dependientes de un número reducido de impuestos: El 80% de los ingresos tributarios en Bolivia se origina en sólo 3 impuestos de régimen general: IVA, el IDH y el IUE.

  A través del estudio hemos analizado como el IVA se configura como uno de los impuestos más inequitativos, ya que afecta en mayor proporción a la población sin ingresos (que no puede aplicarse su descuento mediante el crédito fiscal). Dentro de esta población hay 24% más de mujeres que de hombres (3,1 millones frente a 2,5), por lo tanto el IVA no sólo es un impuesto regresivo en términos económicos sino también de género.

  Los otros dos impuestos (IDH y una gran proporción del IUE) dependen de la explotación de recursos naturales (hidrocarburos y minería), lo que supone que, en el corto plazo, es un ingreso poco predecible, por su dependencia de los precios del mercado internacional y, en el largo plazo, es una fuente de recursos agotable, porque son recursos no renovables, y por tanto limitados.

- ***La progresividad del sistema se ve limitada por la importancia de la tributación indirecta y la falta de progresividad en el diseño de los impuestos directos***

  A pesar de la introducción en el año 2005 de los impuestos directos a los ingresos mineros e hidrocarburíferos (IDH e ICM/RM), los impuestos indirectos (6 del total de los 11 del régimen general de carácter nacional), suponen todavía más de la mitad de la recaudación tributaria, lo que supone un importante elemento de regresividad en el sistema tributario boliviano.

  El efecto regresivo que supone la tributación indirecta es además agravado en el caso de Bolivia por la existencia de alícuota única en los impuestos generalistas, como el IVA o IT,

donde no se contemplan alícuotas reducidas o exenciones para productos de primera necesidad, que deben ser adquiridos por todas las personas independientemente de su situación económica, elevando el costo de la canasta básica.

Sin bien el estudio no entra a analizar datos sobre patrones de consumo, si podemos inferir que, debido a los comportamientos y roles de género, las mujeres dedican una mayor proporción de sus ingresos a la adquisición de bienes y servicios básicos para el cuidado y sostenimiento de la vida, por lo que la ausencia de una tributación favorable en la imposición directa hacia la comercialización de estos bienes y servicios básicos, perjudica en mayor medida a las mujeres o a las personas que se hagan mayormente responsables de la reproducción social.

La progresividad del sistema también se ve limitada por esa misma existencia de alícuotas únicas en los impuestos directos, que gravan en la misma proporción a rentas e ingresos altos y bajos, sin importar la condición o circunstancias personales de las personas naturales (contribuyentes individuales) o del tamaño y forma organizativa de las empresas o personas jurídicas (contribuyentes institucionales).

La falta de progresividad en la imposición directa (sobre ingresos y fuentes de renta) afecta en mayor proporción a las mujeres, ya que en Bolivia ellas son quienes, en promedio, ganan una menor cantidad de ingresos y por tanto, el pago del impuesto supone un mayor esfuerzo relativo en relación a los hombres.

- ***La tributación sobre los ingresos por rentas del trabajo desconoce los costos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo***

En Bolivia, salvo en el caso del IUE (en el que se gravan las utilidades netas, es decir la diferencia del ingreso menos el gasto), los impuestos directos se calculan sobre el monto del ingreso bruto sin posibilidad de descontar los gastos requeridos para generar dichos ingresos.

En el caso del impuesto que grava los ingresos del trabajo (el RC-IVA) todo lo ingresado forma parte de la base imponible, sin posibilidad de descontar ningún gasto necesario para realizar el trabajo ni para su propio sostenimiento. Existe un monto mínimo exento de hasta dos salarios mínimos, que en el caso de Bolivia es insuficiente para cubrir la canasta básica, y que además no toma en cuenta la cantidad de personas a cargo de quien percibe el ingreso.

Esta forma de concebir la tributación directa desconoce el hecho de que la reproducción de la fuerza de trabajo (el mero hecho de que las personas estén en condiciones de trabajar y producir) implica también unos costos (alimentación, aseo personal, educación, salud, etc.).

Este desconocimiento del trabajo de reproducción social, la no consideración del costo de reproducción de la fuerza laboral, es una de las cegueras más importantes de la economía ortodoxa que tiene implicaciones directas en la desigualdad de género, ya que una gran parte de este trabajo es realizado por mujeres de forma no remunerada.

- ***Inequidad generada por el tratamiento diferenciado en la tributación sobre los ingresos en función de su origen***

  El análisis por objeto de gravamen realizado en el estudio muestra como existen ingresos, -como los procedentes del trabajo independiente-, que, bajo el régimen general, tributan por hasta 3 impuestos de manera simultánea, mientras otros -como determinadas rentas financieras- no lo hacen por ninguno. Esto afecta a la equidad horizontal, bajo la cual personas con igual capacidad contributiva deberían tributar de la misma manera.

  Esta inequidad tampoco es neutral al género ya que existen diferencias entre hombres y mujeres en el acceso y control de las fuentes de renta e ingreso. Las mujeres, por ejemplo, están subrepresentadas como titulares de activos financieros.

- ***La comercialización de bienes y servicios concentra la mayor cantidad de los impuestos a las actividades económicas, lo que penaliza uno de los sectores de mayor inserción laboral para las mujeres.***

  También de acuerdo con el análisis por objeto de gravamen, las actividades económicas sujetas a una mayor cantidad de impuestos son la comercialización de bienes y servicios gravada con hasta 5 tipos diferentes de impuesto. Se excluyen de este grupo las transacciones de bienes y servicios financieros, exoneradas de la gran mayoría de tributos y cuyo único impuesto aplicable es el ITF.

  En términos de empleo esto tiene un impacto diferenciado de género ya la actividad comercial (junto con la agricultura, ganadería y pesca) es el sector económico en el que mayoritariamente se insertan las mujeres.

- ***Ausencia de beneficios fiscales que contribuyan directamente al bienestar, el cuidado y la sostenibilidad de la vida***

  En relación al objeto de gravamen, la gran mayoría de los incentivos fiscales están formulados para beneficiar determinadas actividades económico-productivas (como la exportación o la captación de inversiones financieras). Como mencionábamos anteriormente, no existen beneficios fiscales para actividades que contribuyen a la reproducción y sostenimiento de la vida: No existen exoneraciones en el IVA o el IT por la comercialización de bienes y servicios básicos, ni desgravaciones o reducciones en los impuestos a los ingresos personales por pago de los mismos.

  Desde la perspectiva de género, esta ausencia tiene implicaciones diferentes para hombres y mujeres, ya que son mayoritariamente ellas quienes asumen prácticamente en su totalidad la responsabilidad por el sostenimiento de la vida y el cuidado de las personas.

  En relación al sujeto pasivo, no existe en el sistema tributario boliviano ningún tipo de exención o beneficio fiscal atribuible en función de sus circunstancias personales (como por ejemplo en

función de las cargas familiares, el número de hijos e hijas, la jefatura única de hogar o grado de minusvalía de una persona). Por las mismas razones expresadas anteriormente, esta falta de consideración ignora las diferentes capacidades contributivas de las personas, que no están sólo en función de sus ingresos sino también de los gastos necesarios para el acceso a los bienes y servicios básicos que permitan su propio mantenimiento y el de las personas a su cargo, y donde. Debido a los roles de género, las mujeres suelen asumir mayoritariamente esa carga, en ocasiones en exclusividad (como el caso de los hogares encabezados por mujeres solas).

Ninguno de los beneficios fiscales existentes está tampoco condicionado al logro de determinados objetivos ni está orientado a promover la realización de determinadas acciones a favor del bienestar y la calidad de vida, como podría ser, por ejemplo: la creación de empleo estable, la contratación de jóvenes, el desarrollo de bienes y servicios que promuevan la corresponsabilidad del sector privado en el cuidado de las personas (guarderías o comedores en centros de trabajo, por ejemplo), o el apoyo a determinado colectivos con necesidades especiales o en situación de exclusión (como por ejemplo, el empleo a personas con discapacidad, a mujeres víctimas de violencia, etc…).

- ***Ausencia de sesgos explícitos y presencia de sesgos implícitos de género en los tres impuestos analizados***

Si bien no han podido apreciarse sesgos explícitos de género en el análisis de la normativa de los tres impuestos priorizados (IVA, RC-IVA e IUE), el conjunto de elementos señalados anteriormente y el estudio en profundidad de las implicaciones de estos impuestos sí permite inferir la existencia de sesgos implícitos de género.

- ***Más desafíos que avances en la universalización del sistema de pensiones***

La reforma integral de pensiones, crea como parte del sistema el régimen no contributivo, incorporando dentro del mismo la Renta Universal de Vejez (previamente denominada Renta Dignidad). Esto supone un avance hacia la universalización y permite incorporar al sistema a una gran parte de la población boliviana, muchas de ellas mujeres, que por estar presentes en el empleo informal, o en el trabajo familiar y en el doméstico no remunerado, no estaban anteriormente incluidas.

Sin embargo, en términos de prestaciones, el sistema no contributivo resultante tras la ley es claramente insuficiente. En primer lugar, no supone un beneficio nuevo, puesto que la Renta Dignidad ya existía previamente a la aprobación de la ley. Por otro lado el monto que se recibe es todavía insuficiente para cubrir las necesidades básicas de las y los beneficiarios de la renta.

La ley sí supone un paso en la institucionalización de un sistema no contributivo, pero es necesario seguir profundizando y mejorando el mismo, a fin de que se constituya en un verdadero sistema de aseguramiento universal para la vejez.

Uno de los cuellos de botella en este sentido, reside en su financiamiento, procedente en un 100% de recursos del IDH, lo que la hace dependiente de esta fuente que como veíamos en el corto plazo puede variar por los precios del mercado internacional y en el largo plazo es un recurso agotable. El resto de las contribuciones al sistema (tanto semi-contributivo como contributivo) son en su gran mayoría aportadas por la persona trabajadora (12.75% en el caso de las personas con trabajo asalariado y 14.41% en el de las personas con trabajo independiente) frente al exiguo aporte del empleador (4,71% sólo para las personas asalariadas y 6,71% en el caso del sector minero). Por lo tanto, es necesario dotar al sistema de un mecanismo de financiamiento más sólido con fuentes más diversificadas desde el Estado y mayores contribuciones desde los empleadores.

- ***Traslado de los sesgos de género del mercado laboral al Sistema Integral de Pensiones***

El Sistema Integral de pensiones creado por la ley 065 sigue teniendo un carácter fundamentalmente laboralista, lo que traslada al sistema los sesgos de género existentes en el mercado de trabajo.

En primer lugar el acceso como contribuyente se da a través del empleo formal (ya sea asalariado o independiente), lo que dejando fuera a un tercio de la población ocupada femenina que trabaja como trabajadora familiar sin remuneración y a sectores con fuerte presencia femenina en el empleo informal, como a las mujeres trabajadoras remuneradas del hogar.

Incluso para aquellas mujeres que sí logren acceder, los menores salarios que obtienen de promedio en todos los sectores y su mayor discontinuidad en el mercado laboral se traducen en densidades de cotización y montos acumulados inferiores a los hombres. En consecuencia, existe una mayor probabilidad de que las mujeres que accedan, lo hagan a la pensión solidaria de vejez donde el límite máximo no alcanza a 2 salarios mínimos en el mejor de los casos

El único sesgo de género (en este caso explícito) favorable a las mujeres se encuentra en la reducción de 12 cotizaciones por hijo nacido vivo, hasta un máximo de 3 hijos. Sin embargo, esta diferencia positiva solo beneficia a mujeres madres y limita el beneficio al acceso a la pensión solidaria de vejez

En conclusión, las mujeres están sub representadas entre los perceptores directos de rentas de vejez y muchas de ellas acceden a las prestaciones de largo plazo de la seguridad social por las pensiones de viudez (es decir por un derecho derivado de un cónyuge fallecido) y por las pensiones asistenciales, mientras que los varones acceden vía jubilación por derecho propio.

IV.2 RECOMENDACIONES

En base a los hallazgos del estudio y las principales conclusiones aquí señaladas, a continuación se proponen una serie de recomendaciones para hacer del sistema tributario y de la seguridad social un instrumento que contribuya de mejor manera a la redistribución y a la igualdad social y de género:

❖ **En relación con el sistema tributario**

- ✓ Revisar la formulación actual de la tributación de los impuestos directos (particularmente RC-IVA e IUE) para hacerla más progresiva, estableciendo alícuotas diferenciadas en función de los tramos de renta y haciendo la actual alícuota más elevada en los tramos más altos de ingresos. Esto podría aplicarse en el caso del RC-IVA, tanto para trabajadores asalariados como independientes, y el IUE para el caso de las pequeñas y medianas empresas, cooperativas, empresas unipersonales y familiares.
- ✓ Aumentar el monto del mínimo exento para los ingresos procedentes del trabajo asalariado en el RC-IVA y establecer dicho mínimo para los ingresos personales procedentes del trabajo independiente (en el RC-IVA y en el IUE). El establecimiento de este mínimo permitirá además ampliar la base de los contribuyentes del régimen general pudiendo reducir paulatinamente aquellos que tributan bajo el régimen simplificado.
- ✓ Establecer la posibilidad de descontar de la base imponible de los impuestos que gravan los ingresos de las personas individuales (RC IVA en el caso de las personas asalariadas y trabajadoras independientes e IUE para empresas unipersonales y familiares) hasta un monto máximo que permita cubrir los costos de subsistencia y el acceso a bienes y servicios básicos. Este monto podría establecerse en función de la canasta básica y debería ser proporcional al número de personas dependientes a cargo, sin incluir, en ningún caso al cónyuge o la cónyuge, salvo en casos de enfermedad o invalidez.
- ✓ De llevarse a cabo la anterior recomendación, podría eliminarse simultáneamente la deducción del IVA en las retenciones sobre el RC-IVA de las personas asalariadas, ya que las mismas ya se verían beneficiadas de una reducción siempre y cuando se estuvieran adquiriendo bienes básicos y en cambio se eliminarían así los beneficios que pudieran producirse, por ejemplo, por el pago del IVA en la adquisición de un producto de lujo.
- ✓ Generar incentivos y beneficios fiscales para aquellas instituciones, empresas o que brinden bienes y servicios de cuidado a sus trabajadores y trabajadoras (como por ejemplo, centros de cuidado infantil en los centros de trabajo, becas a la escolarización de los hijos e hijas, comedores subvencionados en el lugar de trabajo) o que apoyen la inserción laboral de determinados colectivos (como por ejemplo, el empleo a personas con discapacidad, mujeres que encabezan hogares con un solo perceptor de renta y que cuentan con personas a su cargo, etc…).

- ✓ Crear un tipo reducido o aplicar un tipo 0 de IVA a los bienes y servicios básicos vinculados al cuidado y la reproducción de la vida (como alimentación, salud, educación, vivienda, cuidado de personas enfermas, etc.) y eliminar el IT del comercio de este tipo productos. Para compensar esta pérdida de recaudación, se podría crear un tipo más alto de IVA aplicable a determinados bienes de lujo que no estén gravado con el ICE o ampliar la aplicación del ICE a otros productos de lujo (como joyería, autos de alta cilindrada, adquisición de una tercera vivienda en propiedad o de viviendas de gran superficie).
- ✓ Igualmente, se propone ampliar el objeto de gravamen del RC-IVA para gravar las rentas financieras y los ingresos provenientes de las pensiones (en éste último caso contemplándose un mínimo exento y afectando, por lo tanto, solamente a las pensiones más elevadas).
- ✓ Eliminar la exoneración que tienen las Ganancias patrimoniales (incremento de valor en la venta de activos) del RC-IVA, IUE, IT e IVA.
- ✓ Eliminar la superposición de impuestos sobre una misma fuente de ingresos (como en el caso de los ingresos del trabajo independiente gravados por el IUE/RC-IVA, el IVA y el IT.
- ✓ Generar otros incentivos (además del establecimiento de un sistema más progresivo y de mínimos exentos mencionados anteriormente) para ampliar la base de contribuyentes del régimen general e ir reduciendo progresivamente los del régimen simplificado.

❖ **En relación con el sistema de seguridad social**

- ✓ Ampliar las fuentes de financiamiento del sistema integrado de pensiones con otros recursos del estado (además del IDH) para incrementar el monto de la Renta Universal de Vejez.
- ✓ Incrementar los aportes patronales al fondo solidario para mejorar las pensiones del régimen semi-contributivo y financiar parcialmente el contributivo.
- ✓ Este aumento de recursos permitiría ampliar las prestaciones obtenidas bajo los regímenes semi-contibutivo y no contributivo (aumento del monto de las pensiones de vejez, acceso a pensiones de viudez o invalidez aún cuando no se hayan cubierto los mínimos referenciales, o existencia de una pensión de orfandad como derecho propio (no derivado), es decir independientemente de que los progenitores sean aportantes o no al sistema.
- ✓ Generar regímenes especiales para los sectores más informalizados, como el empleo de hogar remunerado o el trabajo familiar no remunerado, con aportes más flexibles y adaptados a la realidad de este tipo de empleadores, que permita, al menos el acceso al sistema solidario de pensiones.

- Para poder continuar profundizando la investigación y generar mayor transparencia sobre la política fiscal, proponemos también algunas recomendaciones **en relación a los sistemas de información y datos disponibles**
  - ✓ En el caso del sistema tributario, contar con datos desagregados por sexo para los contribuyentes que sean personas naturales, diferenciando los distintos regímenes de tributación (como asalariados, profesionales independientes, empresas unipersonales, etc..). Poder disponer a su vez de esta información desagregada por tramos de renta (o de montos de la base imponible), por el tipo de impuesto al cual se tributa y por el objeto de gravamen sobre el que se tributa.
  - ✓ Así mismo, para las personas jurídicas, contar con datos desagregados por tipo de institución (empresa familiar, cooperativa, pequeña o mediana empresa, etc…) cruzados igualmente por tramos en relación a la base imponible y por tipo de impuesto al cual se tributa.
  - ✓ En el caso del sistema de seguridad social, en relación al régimen contributivo, contar con información de los aportantes desagregada por sexo y por tramos de contribución. Igualmente contar con los datos de la cantidad de personas actualmente beneficiadas en cada uno de los tres regímenes desagregada por sexo

- Y por último, pero no menos importante, quedaron **todavía pendientes de abordar algunos elementos importantes de la política fiscal**, que por su dimensión requieres de estudios específicos, como son:
  - ✓ El análisis del régimen simplificado y su articulación con el régimen general, para poder conocer el sistema en su conjunto y apuntar a soluciones más integrales en el sistema
  - ✓ El estudio de las tasas y otros ingresos del estado procedentes del cobro a los y las ciudadanas con importantes impactos en las decisiones individuales, familiares que afectan a la equidad de género
  - ✓ La fiscalidad y el sistema tributario en el marco de la nueva normativa de descentralización y las nuevas competencias para generar y gestionar impuestos de las autonomías departamentales y municipales. Este marco abre nuevas oportunidades y posibilidades que tampoco son neutrales en términos de género.

Esperamos que este estudio sirva como estímulo a un proceso de investigación, debate y trabajo de más largo alcance sobre la articulación género y fiscalidad. Deseamos también que las recomendaciones que de él se derivan, contribuyan a generar en Bolivia un sistema más progresivo y redistributivo, donde cada persona e institución aporte de acuerdo a su capacidad de pago. Un sistema fiscal acorde con un nuevo modelo alternativo de desarrollo económico y social que articulen crecimiento sostenible de la riqueza e incremento del bienestar social, y que coloque el vivir bien de las personas y la sostenibilidad, cuidado y reproducción de la vida como objetivo prioritario de dicho desarrollo. Un sistema que, de acuerdo a lo establecido en la nueva

Constitución aprobada en 2008, busque de manera explícita la distribución equitativa de recursos y oportunidades entre hombres y mujeres y la igualdad de género.

V. BIBLIOGRAFIA

Autoridad de Fiscalización y control de pensiones y seguros de Bolivia (2012): *Informe de gestión 2011.* La Paz.

Çagatay, Nilüfer (2004), "Incorporación de género en la macroeconomía", en UNDP-ILO, Desarrollo Humano Local, Universidad de la Habana.

Campero, Iván (2012), "La Situación de las Mujeres en la Seguridad Social", en *Dossier La Situación de las Mujeres en la Seguridad Social. Perspectivas y Desafíos*, MESA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. La Paz.

Campuzano, Juan Carlos y Palacios, Joan Maribeth (2008:) *El Impacto de las políticas impositivas en el Ecuador: un análisis desde la perspectiva de géneros. (Avances*). Sin publicar.

Canavire-Bacarreza, Gustavo y Mariscal, Mirna (2010): *Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe. Bolivia.* CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (2011). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011.* CEPAL. Santiago de Chile.
_____ (2010). *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3), CEPAL Santiago de Chile.

_____(2004): *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe. Pobreza, Autonomía Económica y Equidad de Género. (LC/L.2114(CRM.9/3)).* CEPAL. Santiago de Chile.

_____ (1998). *El pacto fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.2024/E). CEPAL. Santiago de Chile.

Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini (2007). "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", Serie *Macroeconomía del Desarrollo Número 60*, (LC/L.2838-P). CEPAL. Santiago de Chile.

Coello Cremades, Raquel (2013). *Incidiendo en la Política Fiscal y Los Presupuestos Públicos en Bolivia: El Largo Camino Recorrido por Las Organizaciones de Mujeres en el Ejercicio de su Derecho a La Participación y al Control Social*. Estudio de Caso sobre Presupuestos Sensibles al Género. Oficina Regional de ONU MUJERES en Panamá.

Cossio, Fernando (2001): *El sistema Tributario y sus implicaciones en la reducción de la pobreza* Instituto Internacional de Economía y Empresa . La Paz.

Deere, Carmen Diana y Contreras, Jackeline (2011): Acumulación de Activos: Una apuesta por la equidad. Flaco Ecuador-Universidad de Florida. Quito.

Elson, D. (1994) *Micro, Meso y Macro; Genero y análisis económico en el contexto de la reforma política*. Nort-South Institute. Reino Unido.

Escobar de Pabón S. (2011), "Análisis de la Propuesta de Ley de Pensiones Aprobada en la Cámara De Diputados en 2009" ,en *Reflexiones y propuestas sobre el régimen laboral y de seguridad social, con perspectiva de género*, Cuaderno de trabajo N° 17, REMTE. La Paz.

Escobar de Pabón, Silvia y Rojas, Bruno (2011), *Más Asalariados Menos Salario: La Realidad Detrás del Mito del País de Independientes*, CEDLA, La Paz.

Espada, María Victoria (2013) *Los Sistemas Tributarios en América Latina Desafíos para la Imposición sobre la Renta.* CEDLA. La Paz.

Fundación Milenio (2013): Informe de Milenio sobre la Economía, gestión 2012, No. 34. La Paz.

Grown, Caren e Imraan, Valodia (ed.) (2010). *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. IDRC: Routledge. Londres.

Instituto Nacional de Estadísticas (2010): *Resumen Ejecutivo de la Encuesta de Hogares 2009.* La Paz.

López, Graciela. (2011); "Todas las mujeres trabajamos", en *Reflexiones y propuestas sobre el régimen laboral y de seguridad social, con perspectiva de género*, Cuaderno de trabajo N° 17, REMTE. La Paz.

Lusting, Nora (2011): *Commitment to Equity Assessment (CEQ) A Diagnostic Framework to Assess Governments' Fiscal Policies Handbook.* Working Paper 1119. Department of Economics Tulane University. New Orleans, LA.

Marco Flavia, (coordinadora) (2004): *Los sistemas de pensiones en América Latina: Un análisis de género*, CEPAL, Santiago de Chile.

Marco, Flavia (2011): "Las Reformas Previsionales en América Latina y su Debate en Bolivia", en *Reflexiones y propuestas sobre el régimen laboral y de seguridad social, con perspectiva de género*, Cuaderno de trabajo N° 17. REMTE. La Paz.

MESA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Et.al, (ed.) (2012): Dossier *La Situación de las Mujeres en la Seguridad Social. Perspectivas y Desafíos*, La Paz.

Milosavljevic, Vivian (2007). “Estadísticas de para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL* No 92. CEPAL Santiago de Chile.

Montero, Lourdes. (2011), “Brechas en el mundo del trabajo: La agenda pendiente del cambio”, en *Reflexiones y propuestas sobre el régimen laboral y de seguridad social, con perspectiva de género,* Cuaderno de trabajo N° 17. REMTE. La Paz.

Pazos, María (dir) y Rodríguez, Maribel (coord.) (2010). *Fiscalidad y equidad de género.* Fundación Carolina CeALCI. Madrid.

Pérez Fragoso, Lucia (2010) “Documento de país sobre el análisis de incidencia de la Imposición Indirecta en México”. Versión preliminar en español del documento publicado posteriormente en Grown, Caren e Imraan Valodia (ed.). (2010): *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries.* IDRC: Routledge. London. 2010.

Pérez Fragoso, Lucía (2011): “Políticas económicas en América Latina y el Caribe en perspectiva *feminista: política fiscal”*, en Sanchís, Norma (comp.): *Aportes al debate del Desarrollo en América Latina: Una perspectiva feminista*. Red Internacional de Género y Comercio y ONU MUJERES. Buenos Aires.

REMTE, et. Al (ed), (2011): “Reflexiones y propuestas sobre el régimen laboral y de seguridad social, con perspectiva de género”. *Cuaderno de trabajo N° 17*, La Paz.

Rodríguez Enríquez, Corina (2008) *Gastos, tributos y equidad de género - Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas – CIEPP. Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, Corina (2010): “Documento de país sobre el análisis de incidencia de la Imposición Indirecta en Argentina”. Versión preliminar en español del documento publicado posteriormente en Grown, Caren e Imraan Valodia (ed.). (2010): *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries.* IDRC: Routledge. London. 2010.

Stotsky, Janet G (2005): “Sesgos de género en los sistemas tributarios”, en Pazos, María. *Política Fiscal y Género*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid

Urquidi, Victor (1962) “La política fiscal en el desarrollo económico de América latina”. Conferencia sobre Política Fiscal celebrada en Santiago de Chile. OEA, CEPAL y BID. Disponible en http://ebookbrowse.com/gdoc.php?id=244019871&url=b5b09f87e60e0bcf23baa043f686470f

Villota, Paloma de (2001) “El impuesto a la Renta desde la perspectiva feminista”., en Todaro, Rosalba y Regina Rodríguez, Editoras. *El género en la economía*. Ediciones de las Mujeres No. 32. Isis Internacional. Santiago de Chile.

Wanderley, Fernanda (2009): Crecimiento, empleo y Bienestar social. ¿Por qué Bolivia es tan Desigual?. CIDES-UMSA. La Paz.

Zúñiga Eaglehurst, Muriel (2004) "Acceso al crédito de las mujeres en América Latina", documento presentado en el proyecto Políticas laborales con enfoque de género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

NORMATIVA REVISADA

NORMATIVA GENERAL

- Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)

NORMATIVA PARA EL ANÁLISIS DE LOS IMPUESTOS

Normativa que afecta a varios impuestos

- Ley 843 (1986) (Código Tributario)
- Ley 1606 de modificaciones a la ley 843 (1994)
- Ley 1551 de participación popular (1994)
- Ley 1654 de descentralizacion administrativa (1995)
- DS 24447 reglamentación Ley 1654 (1996)

Normativa específica para el Impuesto Al Valor Agregado (IVA)

- DS 21530 (texto ordenado)
- DS 24049 que modifica el DS 21530 (1995)

Régimen complementario al impuesto al valor agragado RC - IVA

- DS 21531 (1987)

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)

- Ley 3058 de Hidrocarburos (2005)
- DS 28223 Reglamento Ley IDH (2005)
- DS 28421 Fija la distribución inicial del IDH (2005)
- DS 29322 Modifica la distribución del IDH (2007)
- DS 29046 Patentes Petroleras (2007)
- DS 29565 14/05/2008
- Decretos supremos varios 2008
- Decretos supremos varios 2009
- Decretos supremos varios 2010
- Decretos supremos varios 2011
- DS 859 (2011)

Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD)

- DS 24013 (1995)
- DS 24055 (1995)
- DS 28421 (2005)
- DS 0748 (2010)
- DS 961 (2011)

Impuesto Sobre Las Utilidades de las Empresas (IUE)

- DS 24051 (1995)
- DS 24764 (1997)
- DS 1288 (2012)

Impuesto a las Transacciones (IT)

- DS 21532 (1995) (texto actualizado al 2005)

Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF)

- LEY 2646 (2004)
- DS 27566 (2004)
- Resolución Ministerial 432 (2004)
- Resolución Ministerial 504 (2004)
- Resolución Ministerial 894 (2004)
- LEY 3446 (2006)

Impuesto a los Consumos Específicos (ICE)

- DS 24053 (1995)
- Ley 3467 (2006)
- Ley 066 (2010)
- DS 744 (2010)

Impuesto a las Sucesiones y a las Transmisiones Gratuitas de Bienes (TGB)

- Ley 926 (1987)
- DS 21789 (1987)

Impuesto a las Salidas al Exterior (ISAE)

- Ley 1141 (1990)
- DS 24013 (1995)

Impuesto Complementario a la Mineria (ICM), / Regalias Mineras (RM)

- Ley 1777 código de minería (1997)
- DS 24780
- Ley N° 3787 de regalías mineras (2007)

NORMATIVA PARA EL ANÁLISIS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Seguridad social de largo plazo

- Ley 065 Ley de Pensiones (2010)
- Ley 3785 – Ley de la Pensión Mínima y Trabajadores Estacionales (2007)
- D.S. 0822 Reglamento de la ley 065 en materia de Prestaciones de Vejez, Prestaciones Solidarias de Vejez, Prestaciones por Riesgos, Pensiones por Muerte derivadas de éstas y otros beneficios (2011)
- D.S. 778 Reglamento de la ley 065 en materia de contribuciones y gestión de cobro de contribuciones (2011)
- Ley N° 3791 Renta Universal de Vejez / Renta dignidad (2007)
- D.S. 29400 Reglamenta la Renta Dignidad

Seguridad social de corto plazo

- Ley de 14 -12 de 1956 Código de Seguridad Social
- Ley Nº 2426 – Seguro materno infantil "SUMI (2002)
- Ley No 3250 ampliación del SUMI (2005)
- D.S. 26874 Reglamento del SUMI (2002)
- Ley Nº 3323 – Seguro para el Adulto Mayor "SPAM"
- D.S. 28968 reglamento del seguro de Vejez (2006)
- D. Ley 14643 45 días antes y después natalidad
- D.S. 5315 Reglamento del Código de Seguridad social (1959)
- D.S. 25747 Incorpora a cooperativas mineras a la SS corto plazo (2000)
- D.S 24598 Incorpora a no videntes a la SS corto plazo (1997)
- D.S. 7126 subsidio de Lactancia (1967)
- D.S. 28898 de asignaciones familiares (2006)
- D.L. 15629 anexo al código de salud
- D.S. 0066 Maternidad segura / bono Juana Azurduy (2009)