

Brechas de género y política tributaria en Bolivia: apuntes para un debate

Verónica Paz Arauco

Con la colaboración de Cecilia Castro

- En los últimos años, Bolivia registró una de las mayores reducciones de la pobreza y la desigualdad de ingresos en la región. Pese a ello, la autonomía económica de las mujeres es un campo rezagado del proceso de inclusión. El rol de la política tributaria como instrumento no solo de recaudación sino también de redistribución, adquiere una importancia particular en un escenario de desaceleración del crecimiento económico y sus implicaciones en la sostenibilidad de la movilización de recursos para el desarrollo social.
- Si bien existe evidencia suficiente acerca del rol de la política fiscal en la reducción de las desigualdades y las brechas de género, los esfuerzos en la generación de evidencia y los procesos de incidencia política se han concentrado en promover acciones por el lado del gasto, enfocadas en la promoción de los procesos de monitoreo y rendición de cuentas de los presupuestos sensibles al género.
- El efecto combinado de acciones en los ámbitos de la política fiscal, la política social y la protección social podría tener hoy el poder transformador necesario para garantizar una reducción sostenida de la desigualdad económica garantizando la equidad de género.



Contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 3 |
| Autonomía económica de las mujeres: un proceso que no se agota | 3 |
| Apuntes conceptuales..... | 3 |
| Contexto: desigualdad económica y brechas de género | 4 |
| ¿Mayor autonomía económica y menores brechas de género? | 6 |
| El sistema tributario boliviano y su rol (re)distributivo | 13 |
| Tamaño, composición y tendencia de los ingresos tributarios..... | 14 |
| ¿Qué impuestos recaudan más?..... | 15 |
| Sobre el objetivo de redistribución y el dominio de los tributos..... | 16 |
| Sobre el carácter regresivo del sistema tributario | 17 |
| El proceso de creación o modificación de impuestos | 18 |
| Tributación para la equidad de género en Bolivia..... | 19 |
| ¿Existen sesgos explícitos? | 19 |
| ¿Existen sesgos implícitos? | 20 |
| Conclusiones y desafíos futuros | 24 |
| Referencias | 24 |
| Anexo..... | 27 |



Introducción

La tributación para la equidad de género es un tema poco explorado en el caso boliviano. La mayor parte de los diagnósticos de las brechas de género desde la perspectiva de la política fiscal en Bolivia han centrado la atención en el gasto público, haciendo especial énfasis en la perspectiva de los presupuestos sensibles al género. De la misma manera, a lo largo de más de dos décadas las acciones de incidencia en materia de política fiscal lideradas por organizaciones de mujeres han girado en torno al monitoreo y seguimiento de la inversión pública en equidad e igualdad de género (Oxfam, 2017) ¿Por qué es importante analizar esta problemática hoy en Bolivia?

La primera razón es conceptual: para la planificación de las políticas públicas con enfoque redistributivo y orientadas a reducir las desigualdades es fundamental el vínculo entre la política fiscal y los logros sociales. Global y regionalmente existe una amplia literatura acerca del potencial de la política fiscal en la reducción de las desigualdades, tanto desde el lado de la forma y estructura de los sistemas tributarios como de la forma más o menos progresiva de recaudación de impuestos, y desde la perspectiva de la asignación y el monitoreo de un gasto social que garantice la cobertura de servicios públicos gratuitos y de calidad a las personas que más los necesitan.

La segunda razón emerge de la constatación del desafío de lograr mayores reducciones de la desigualdad económica asegurando la inclusión social, en un escenario de ralentización del ritmo de reducción de la pobreza y la desigualdad y de menores tasas de crecimiento que ponen en juego la continuidad del avance alcanzado (Cepal, 2016; PNUD, 2016).

La tercera razón apela a la urgencia de identificar las causas de un avance desigual. Si bien Bolivia logró cerrar significativamente algunas brechas de género en la dimensión económica, los beneficios del crecimiento pro pobre fueron insuficientes y beneficiaron, en muchos casos, en mayor medida a las mujeres en relación con los hombres.

En este contexto, este documento busca contribuir a dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿en qué medida el sistema tributario boliviano contribuye a corregir o más bien profundiza la desigualdad y las brechas de género existentes?

Para el análisis el documento se divide en cuatro secciones. La primera describe la situación actual y las tendencias generales de la desigualdad de género en el ámbito económico, con énfasis en aquellos aspectos e indicadores vinculados con la tributación, es decir los ingresos laborales, el tipo de inserción laboral y las tasas de participación laboral, y el tiempo dedicado al trabajo no remunerado.

La segunda analiza las principales características del sistema tributario, la institucionalidad de las políticas o reformas tributarias y las instancias de toma de decisión, la estructura de recaudaciones tributarias y el carácter más o menos redistributivo de los principales impuestos, con énfasis en el rol de la política fiscal como instrumento reductor de la desigualdad.

La tercera sección sintetiza la evidencia existente acerca de los sesgos de género y procura dialogar con análisis previos realizados e identificar algunos vacíos de información.

Finalmente, el documento concluye identificando los principales hallazgos y planteando desafíos futuros que contribuyan a comprender mejor los efectos de la tributación en la desigualdad en general y de la tributación para la equidad de género en particular.

Autonomía económica de las mujeres: un proceso que no se agota

Apuntes conceptuales

¿Cómo abordar la problemática de la tributación para la equidad de género? Desde un registro conceptual, esta problemática incluye relaciones entre distintas variables. Por un lado, una de las manifes-



taciones de la desigualdad existente en una sociedad es aquella entre hombres y mujeres, desigualdad comúnmente denominada como brecha de género.

Las brechas de género en la dimensión económica se analizan generalmente mediante el concepto de autonomía económica de la mujer, que se refiere a la capacidad de estas de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en las mismas condiciones que los hombres¹. Por tanto, esta aproximación considera el uso del tiempo dentro y fuera del hogar y la contribución que hacen las mujeres a la economía del trabajo remunerado y no remunerado.

Por otro lado, el análisis de la tributación para la equidad de género se interesa particularmente en las variables económicas que se ven afectadas o que sirven de base para la imposición tributaria, es decir el ingreso derivado del trabajo, la riqueza resultante de la acumulación de activos, el consumo como expresión final de la capacidad adquisitiva de los hogares y la inserción ocupacional como posible determinante de privilegios provocados por incentivos tributarios.

A lo largo de esta sección analizaremos la situación y tendencia de algunas brechas de género asociadas a la dimensión laboral, con el objetivo de establecer algunas relaciones entre esas brechas² existentes en el campo económico y la estructura y sesgos del sistema tributario.

Contexto: desigualdad económica y brechas de género

Antes de entrar al análisis puntual de las brechas de género, es importante caracterizar el contexto de cambio social y económico que vivió Bolivia en los

últimos años. Desde 2006, el país atravesó un periodo sin precedentes en la reducción de la pobreza y desigualdad de ingresos (gráfico 1).

Desde entonces, ha sido considerado entre los líderes en la región en materia de crecimiento con inclusión, porque logró reducir la pobreza y la desigualdad debido a un mayor crecimiento del ingreso del 40% más pobre en comparación al crecimiento del ingreso promedio de la población³. Esta situación estuvo acompañada de un crecimiento económico sostenido, un aumento continuo de las recaudaciones tributarias (incluyendo impuestos directos e indirectos), y una expansión del gasto público basada en una estrategia keynesiana de expansión de la inversión pública, así como la priorización del gasto corriente en los salarios de los sectores de educación y salud.

Durante este periodo de crecimiento económico con distribución, algunos indicadores de logros sociales políticos y económicos de las mujeres registraron avances importantes. Entre los logros más destacados y reconocidos regional y globalmente, el país mejoró significativamente la participación política y la representación de mujeres en espacios de poder y de decisión⁴. La equidad lograda en estos indicadores en el ámbito político fue el resultado de modificaciones en la legislación boliviana que obliga y exige su participación en los órganos del estado y en las directivas de agrupaciones y partidos políticos⁵.

1 Ver Cepal. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://oig.cepal.org/es>

2 La brecha de género se refiere a las diferencias entre hombres y mujeres en el desempeño social, económico y político y que se aplica a los indicadores que miden el logro o desempeño en distintas dimensiones.

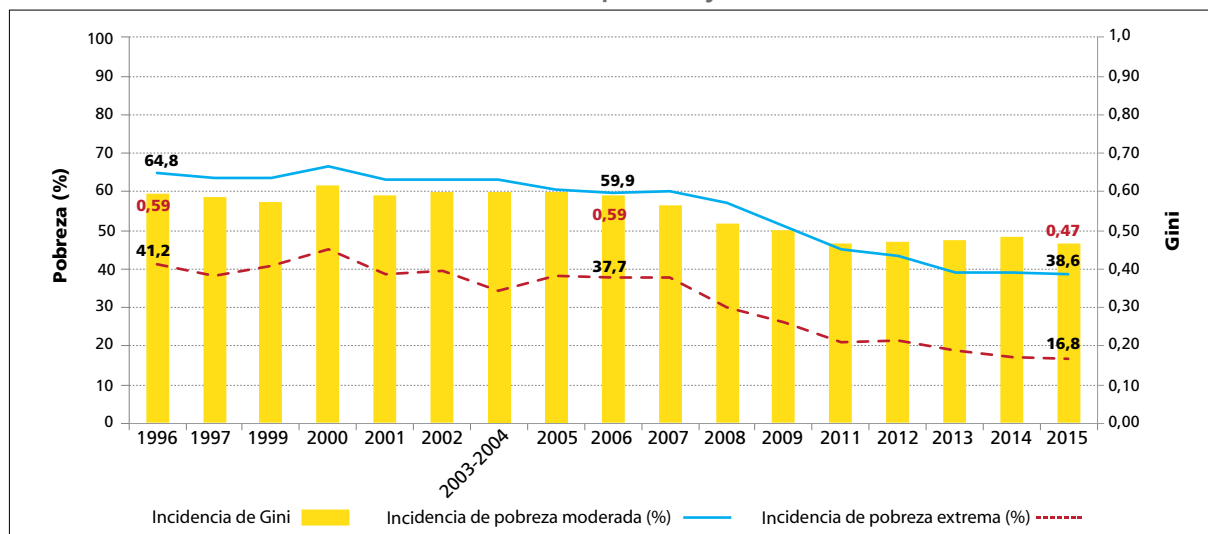
3 El Banco Mundial denominó “prosperidad compartida” el mayor crecimiento de los ingresos del 40% de la población más pobre en relación con el promedio de ingresos de la población (World Bank, 2016).

4 Datos de alrededor de 2017, que incluyen a treinta y cinco países de América Latina y el Caribe, ubican a Bolivia en el primer lugar en cuanto al porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional (Cámara baja) con 53,1%, muy por encima de la media regional de 29,3%. Bolivia también destaca en la región en la participación de mujeres en cargos legislativos locales, con 51,1% de concejalas electas, porcentaje que también supera por mucho el promedio regional (28,8%). Ver Cepal. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es>

5 El proceso político de esta reforma en materia de representación política de las mujeres se remonta a la ley especial de convocatoria a la Asamblea Constituyente en 2006, con



Gráfico 1. Incidencia de pobreza y Gini, 1996-2015



Fuente: elaboración propia con base en INE.

Al respecto, el *Informe de desarrollo humano* más reciente para América Latina destaca, por ejemplo, la participación de mujeres en el parlamento como una de las dimensiones del desarrollo multidimensional con avance particularmente positivo en el caso boliviano (PNUD, 2016).

Los avances en cuanto al cierre de las brechas de género en materia económica, tanto en la región como en el país, fueron más lentos. Un informe reciente describe el progreso de las mujeres en materia económica como un avance incompleto, desigual y con rezagos (ONU Mujeres, 2017).

Una manera de ilustrar los avances menos beneficiosos para las mujeres en el plano económico es el creciente índice de feminidad de los hogares pobres e indigentes⁶. Regionalmente, mientras en 2002 había 107,1 mujeres en hogares pobres por cada 100 hombres en la misma condición, en 2014 este indicador subió a 118,2, mostrando el menor beneficio para las mujeres en relación con los hombres

cambios en la Constitución en 2009 y en las leyes del régimen electoral (2010) y del Órgano Electoral Plurinacional (2010).

6 El índice de feminidad de la pobreza representa el número de mujeres en hogares pobres por cada 100 hombres.

resultante de un periodo de crecimiento inclusivo⁷. En Bolivia también se registró un deterioro de la condición de empobrecimiento de las mujeres a una mayor tasa que la de los hombres, con un aumento del índice de 104,8 a 113,5. En 2014, se situaba en la octava posición en materia de feminización de la pobreza de una lista de diecisiete países.

¿Cómo explicar el comportamiento de la pobreza y la desigualdad y los mecanismos de salida o ingreso de la pobreza? Varios estudios realizados para la región y el país destacan la importancia de los ingresos laborales en la determinación del ingreso total de los hogares, así como su incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Fundación Aru, 2015). En este mismo sentido, una publicación reciente del Instituto Nacional de Estadística (INE) (INE, 2017) destaca la importancia de analizar la relación entre la incidencia de pobreza de los hogares y la condición de actividad de la población. El estudio sugiere aspectos relevantes en términos de la relación entre pobreza y oportunidades de generación e ingresos por medio del trabajo, que ayudan a comprender la reproducción de las brechas de género. Primero, la pobreza es

7 Datos extraídos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, disponible en <https://oig.cepal.org/es>. Fecha: 24 de marzo de 2018.



mayor entre la población económicamente inactiva (PEI) que frecuentemente carece de ingresos; segundo, las mujeres representan 63% de esa población; y tercero, las tasas de ocupación son más altas entre los hombres activos en comparación con las de las mujeres económicamente activas.

Existe asimismo evidencia empírica suficiente de que el aumento de la participación y de los ingresos laborales de las mujeres tiene efectos significativos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad de ingresos (Cepal, 2016). En América Latina las mujeres están sobrerrepresentadas en los dos o tres primeros quintiles del ingreso, debido a la dificultad que tienen de conciliar el trabajo no remunerado del hogar con la participación en el mercado laboral. Esta es una realidad que se cumple en Bolivia, ya que las mujeres tienen menores niveles de ingreso que los hombres.

Estos datos muestran la existencia de una relación muy directa entre las menores oportunidades que enfrentan las mujeres en términos de generación de ingresos y las condiciones de bienestar de los hogares bolivianos. Al mismo tiempo, revelan que una

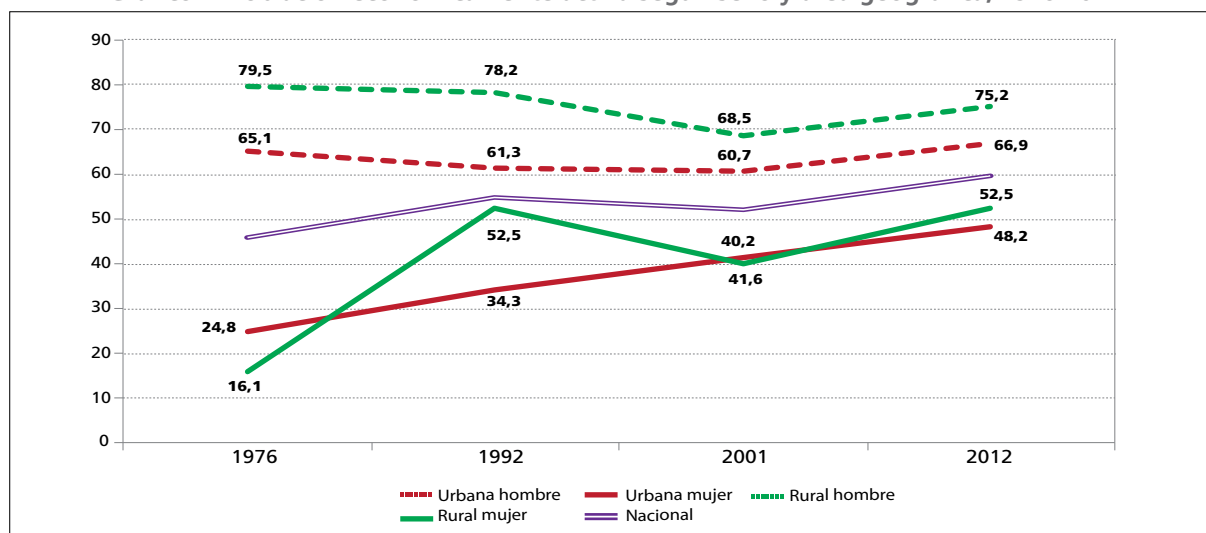
situación de crecimiento con distribución de ingresos y reducción de la pobreza no se traduce necesariamente en la reducción de las brechas de género, pues el progreso social y la inclusión no beneficiaron a todos por igual.

¿Mayor autonomía económica y menores brechas de género?

La creciente inserción en el mundo del trabajo remunerado

La participación creciente de las mujeres en el mundo laboral es uno de los mayores cambios sociales registrados en Bolivia en materia de transformación de la sociedad en las últimas décadas⁸. En el ámbito nacional, entre 1976 y 2012 la tasa global de participación⁹ aumentó considerablemente, pasando de 45,9% a 59,5% (gráfico 2). En este periodo las mujeres urbanas duplicaron su participación y pasaron de una población económicamente activa de 24,8% a 48,2% en relación la población en edad de trabajar (PET).

Gráfico 2. Población económicamente activa según sexo y área geográfica, 1976-2012



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE.

8 La composición de la población entre hombres y mujeres según la edad de trabajar es muy similar: en 2012 se estimaba que 79,7% de las mujeres y 78,8% de los hombres formaban parte de la población en edad de trabajar. A partir de la descomposición de la población según actividad/inactividad se empiezan a destacar las brechas de género.

9 La tasa global de participación mide la relación entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar.



Mientras las mujeres se insertaron masivamente en el mundo laboral, situación que se refleja en el aumento de la población económicamente activa femenina, la dinámica de la participación masculina fue distinta, registrándose más bien una reducción. Como resultado de este proceso, la brecha de género en la participación en el mercado laboral se redujo sustancialmente en áreas urbanas y rurales. Es importante señalar también que en la población económicamente activa nacional esa brecha se redujo a menos de la mitad: en áreas rurales pasó de 63 a 27 puntos porcentuales, mientras que en áreas urbanas se redujo de 40 a 19 puntos.

Pese a la mayor participación de las mujeres registrada hacia fines de la primera década de 2000, es importante constatar dos datos relevantes que ponen en tensión esta tendencia. Por un lado, la brecha de género en la participación continúa siendo significativa: en 2015 la tasa de global de participación de las mujeres (61,1%) era 21,5 puntos porcentuales menor a la de los hombres: 82,6%. Por otro, en los últimos años, en especial a partir de 2011, algunas estadísticas muestran un cierto agotamiento en la tendencia positiva en la participación femenina. Por

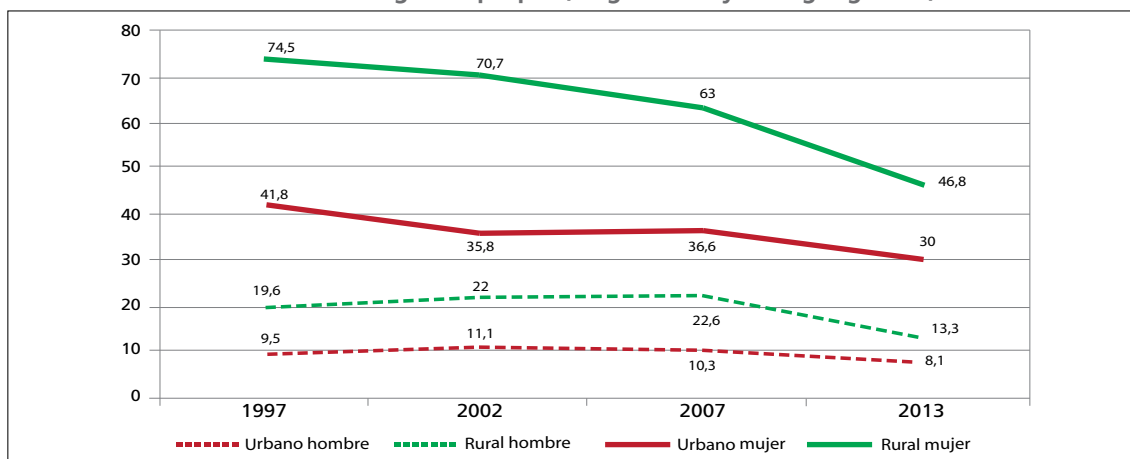
ejemplo, datos estimados para el conjunto de las ciudades capitales registran una tasa global de participación de las mujeres de 46% en 2015, magnitud similar a la registrada a mediados de la década de los noventa¹⁰.

Brecha de género en la población sin ingresos propios

En América Latina, la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios registró importantes avances desde inicios del nuevo milenio. Entre 2002 y 2014 la proporción de mujeres sin ingresos propios en la región se redujo de 41,7% a 28,9%. En Bolivia, en 2013 la proporción de la población sin ingresos propios¹¹ entre las mujeres era de 35,4%, más de 3,5 veces mayor a la de los hombres y por encima de la media regional¹².

La desagregación de este indicador según área geográfica muestra una situación de mayor exclusión para las mujeres rurales, entre quienes casi la mitad no contaba con ingresos propios (gráfico 3). En cuanto a la evolución del indicador, la tendencia

Gráfico 3. Población sin ingresos propios, según sexo y área geográfica, 1997-2013



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cepal.

- 10 La tasa global de participación promedio de las mujeres en ciudades capitales entre 2001 y 2014 fue superior a 50%. Ver Udape, Dossier de estadísticas sociales y económicas. Disponible en: www.udape.gob.bo. Fecha de acceso: 24 de marzo de 2018.
- 11 Este indicador mide el porcentaje de la población de 15 años y más que no percibe ingresos y que no estudia, en relación con el total de la población que no estudia.
- 12 La media regional registraba entonces un promedio de 31%, con extremos de mayor grado de exclusión en Guatemala, donde este porcentaje era de 51%, seguida de Honduras, con 39,7%. Véase Cepal. Observatorio de Igualdad de Género. Disponible en <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>



muestra una mayor disminución de la brecha de género en áreas rurales en relación con las urbanas¹³. Es posible que esta disminución se explique por la incidencia de la Renta dignidad (pensión vitalicia no contributiva) en los ingresos de las mujeres, en especial en las áreas rurales.

La desagregación de este indicador según tramo de edad refuerza esta idea. Según ONU Mujeres (2017) parte de la reducción de la brecha entre hombres y mujeres sin ingresos propios se explica por cambios ocurridos en el tramo de edad de 60 años y más resultantes de la implementación de la pensión mencionada, reduciendo de manera significativa la proporción de mujeres sin ingresos propios en ese tramo de edad¹⁴. Sin embargo, la trayectoria de la proporción de mujeres sin ingresos propios en edad de trabajar y en edad reproductiva, si bien se redujo, no lo hizo de manera estable durante el periodo analizado.

Brechas en la inserción laboral y segregación ocupacional

Otro indicador importante en cuanto a las barreras que impiden una mayor autonomía económica de las mujeres es su mayor inserción laboral en ocupaciones de baja productividad¹⁵. De acuerdo con la Cepal, uno de los indicadores que permite hacer un seguimiento del grado de autonomía económica de las mujeres es su inserción en sectores de la economía de acuerdo con el grado de productividad: alta, media y baja¹⁶. Los sectores de productividad alta en

relación con los empleos de productividad media o baja se caracterizan por un mayor avance tecnológico, mayores niveles de educación, mayor estabilidad y mayor protección laboral. En América Latina, el sector de servicios, considerado como sector de baja productividad y que incluye los servicios domésticos, concentra cerca de 40% de las mujeres ocupadas.

En Bolivia, tanto hombres como mujeres ocupados se concentran en sectores de baja productividad, y si bien la tendencia en el tiempo muestra una ligera disminución de la proporción de ocupados en estos sectores, la brecha entre unos y otras se mantuvo prácticamente sin cambios. En 2013, aproximadamente el 83% de las mujeres se encontraban insertas en esos sectores, frente a 55,6% en el caso de los hombres (gráfico 4). Para el año 2015 se estimaba que 1,7 millones de mujeres estaban insertas en sectores de baja productividad¹⁷. Es importante notar que esta situación trasciende a la estructura global de la inserción ocupacional en sectores de baja productividad en el país, ya que la participación de los hombres en los mismos es casi 30 puntos porcentuales menor.

Asimismo, en 2014 Bolivia ocupaba el noveno lugar en la región en la inserción de hombres en sectores de baja productividad, frente al tercer puesto en el caso de las mujeres, lo que refleja un fuerte sesgo en desmedro de estas. El mismo año, el país compartía con Perú y Paraguay la tasa más alta de inserción de mujeres en actividades de baja productividad¹⁸.

Otro indicador importante que refleja la condición de mayor vulnerabilidad de las mujeres en materia laboral es la menor inserción en ocupaciones asalariadas, la mayor inserción en la categoría de trabajadores familiares sin remuneración y la menor

13 En el gráfico 2 solo se observan cuatro puntos en el tiempo debido a que la base de datos de la Cepal no cuenta con observaciones para todos los años. Tampoco se cuenta con información posterior al año 2013.

14 Esta desagregación de datos está disponible en ONU Mujeres (2017).

15 Se consideran sectores de productividad baja: la agricultura, el comercio y los servicios; de productividad media: la construcción, la manufactura y el transporte; y de alta productividad: la actividad financiera, la electricidad y la minería.

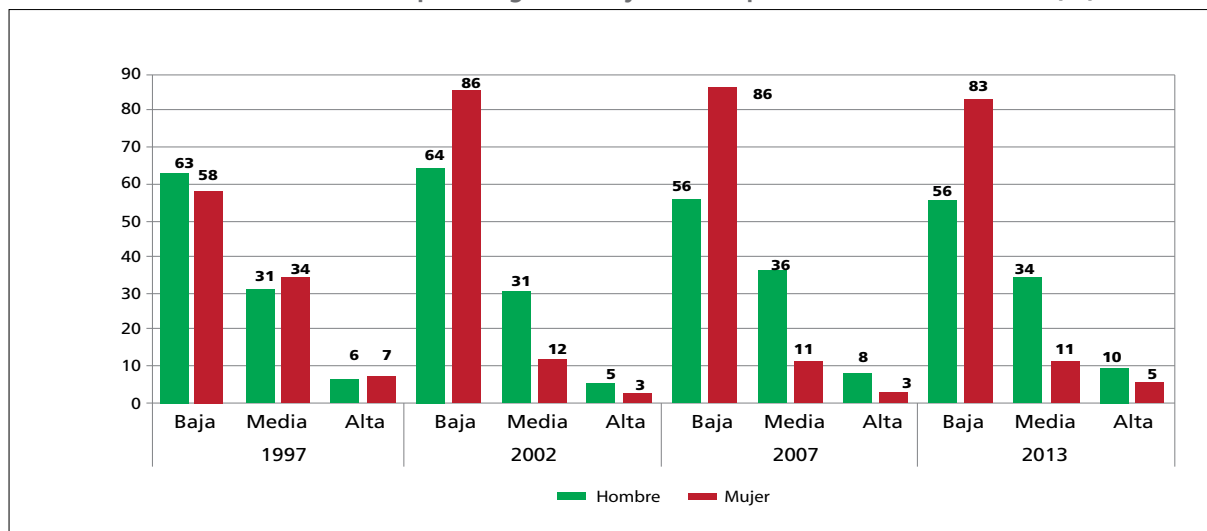
16 Ver Cepal. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://oig.cepal.org/es>

17 Cantidad obtenida a partir de tabulaciones propias de la encuesta de hogares de 2015. La inserción en actividades de baja productividad entre las mujeres alcanzaba aproximadamente a 82%

18 Ver Cepal. Observatorio de Igualdad de Género. Disponible en <http://Oig.Cepal.Org/>. Fecha De Acceso: 24 de marzo de 2018.



Gráfico 4. Población ocupada según sexo y nivel de productividad, 1997-2013 (%)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cepal.

participación en la categoría de empleadores. Estas formas de inserción laboral se asocian a una mayor vulnerabilidad, debido a que en muchos casos se trata de actividades de “supervivencia”, que carecen de protección social, son más inestables y generan una remuneración promedio menor a la del trabajador asalariado.

En 2015 el trabajo asalariado entre las mujeres (29,3%) era once puntos porcentuales menor al de los hombres: 41%¹⁹. A inicios de la primera década de 2000 la brecha en la condición asalariada entre hombres y mujeres era de 10 puntos porcentuales a favor de los hombres. Asimismo, 3 de cada 10 mujeres trabajaban como aprendices o familiares sin remuneración frente a 1 de cada 10 hombres ocupados.

La brecha de género es evidente también en la mayor proporción de hombres (6,1%) que de mujeres (2,3%) insertos en la categoría de patrón socio o empleador.

De acuerdo con Jiménez (2015), la segregación ocupacional de las mujeres tiene importantes repercusiones

en la calidad del empleo. En un ejercicio de construcción de *clusters* de empleo de tres tipos, la autora concluía que en Bolivia en 2011 el 62,1% de las mujeres estaban insertas en el grupo de “malos empleos”, caracterizados por una mínima incidencia de contar con un contrato laboral (0,3%), y una bajísima incidencia en contar con aportes a la seguridad social (1,9%)

Los datos también muestran una mayor concentración de las mujeres en grupos ocupacionales que requieren una menor calificación. En 2015, por ejemplo, las mujeres trabajadoras no calificadas (12,8%) superaban en cinco puntos porcentuales a los hombres insertos en este mismo grupo ocupacional (7,3%). La mayor brecha de género se registraba en la inserción como trabajadoras de servicios y ventas, cuya participación superaba a la de los hombres en más de 20 puntos porcentuales, la mayor brecha registrada en esta categoría a lo largo de los veinte años analizados.

Un dato relevante pero poco analizado en cuanto a la inserción laboral diferenciada entre hombres y mujeres es la brecha de género a favor de las mujeres en la categoría de profesionales: en 2015 superaban marginalmente la participación de los hombres en esta categoría. Esta situación sugiere que si bien la segregación laboral por género ha permanecido

19 Estadísticas de empleo extraídas del Dossier de estadísticas económicas y sociales de Udape, disponibles en udape.gob.bo. Fecha de acceso: 24 de marzo de 2018.



sin grandes cambios en los últimos quince años, la profesionalización podría ser una vía para romper en cierta medida los denominados techos de cristal²⁰. A lo largo del periodo 2001-2015 esta brecha se mantuvo muy pequeña y registró una tendencia favorable hacia las mujeres a partir de 2007.

Avances desiguales en desempleo y en la remuneración promedio

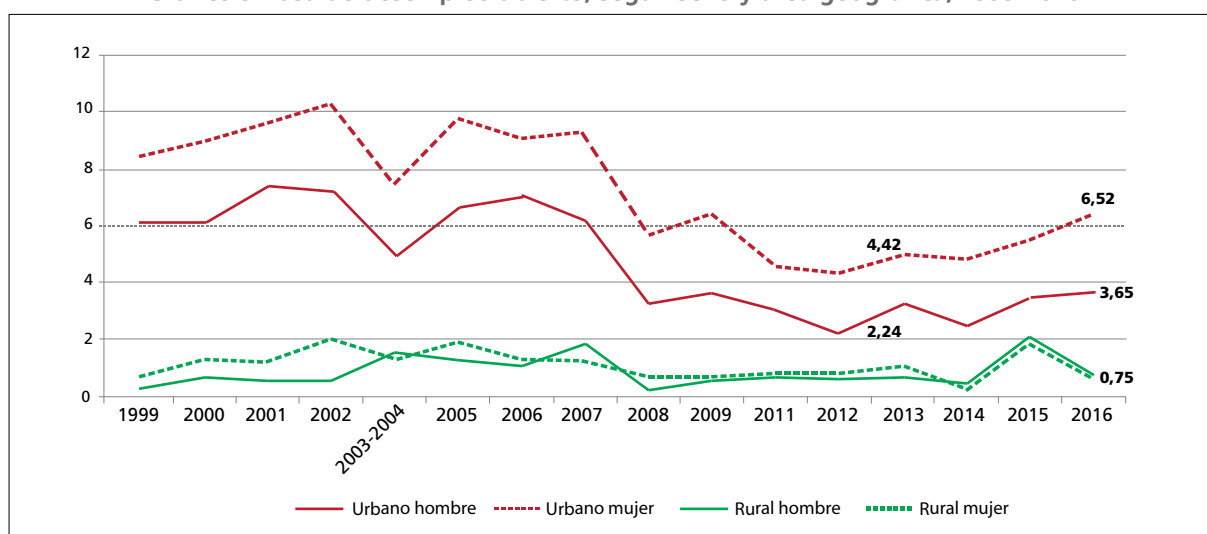
Más allá de la segregación ocupacional en empleos de peor calidad, en los últimos años las mujeres en la región también enfrentaron un avance menos favorable que los hombres en materia de desempleo y remuneración. En América Latina, a partir de 2012 el desempleo abierto comenzó a aumentar, luego de varios años de una reducción sostenida registrada desde inicios de 2000. Entre 2014 y 2016 la desocupación aumentó de 6,1% a 8,2%, con un incremento mayor en el caso de las mujeres: de 7,3% a 9,8%. Esta situación confirma las barreras persistentes que enfrentan las mujeres para alcanzar el empoderamiento económico necesario que ponga fin a las desigualdades de género, pues en condiciones

de contracción del crecimiento económico, y a pesar de los mayores logros educativos de las mujeres, son las primeras en enfrentar las consecuencias de un “ajuste” en el empleo.

En Bolivia, desde 2007 hasta 2012 el desempleo abierto tuvo una tendencia decreciente en áreas urbanas; a partir de entonces la tendencia ha sido más bien al aumento. El gráfico 5 muestra que en este indicador la brecha de género en áreas urbanas se mantuvo prácticamente sin variaciones, y que mientras que en las áreas rurales el comportamiento del desempleo para hombres y mujeres es muy similar, los últimos años la brecha de género tendió a ampliarse a consecuencia de un mayor aumento en el desempleo de las mujeres.

¿Cómo explicar esta tendencia a la ampliación de la brecha de género en la tasa de desempleo? De acuerdo con ONU Mujeres (2017), las menores tasas de crecimiento económico registradas en la región desde la crisis internacional de 2008 incidieron en la oferta laboral de hombres y mujeres de manera diferenciada. Entre las conclusiones del informe destaca la afirmación acerca de que la participación laboral

Gráfico 5. Tasa de desempleo abierto, según sexo y área geográfica, 1999-2016



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

20 En cierta medida, las mujeres profesionales estarían pudiendo atravesar barreras e insertarse con mayores oportunidades a trabajos calificados.



de las mujeres tuvo un comportamiento más sensible al ciclo económico en comparación con la oferta laboral de los hombres. El análisis resalta también el hecho de que aun cuando el crecimiento incidió de manera positiva en la generación de empleo, su efecto no fue tan significativo. Finalmente, el estudio también encuentra una mayor vulnerabilidad de las mujeres de los estratos medios, situación que en el caso de Bolivia se refleja en un mayor aumento del desempleo entre las mujeres urbanas.

Brechas de género en la remuneración promedio

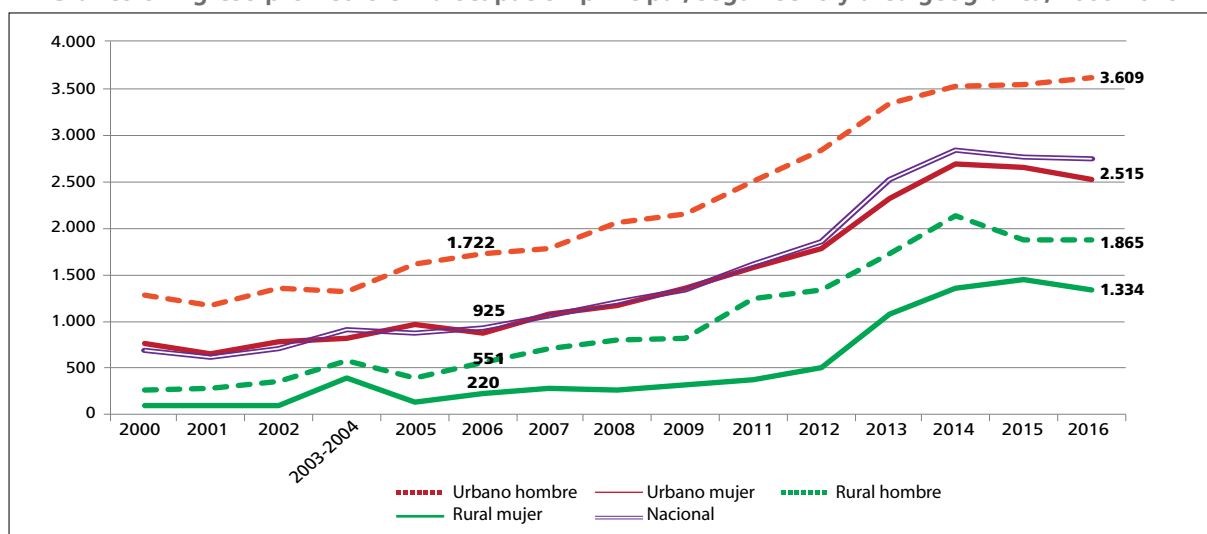
Una de las consecuencias de las brechas de género en el tipo de inserción laboral entre hombres y mujeres, y de la mayor inserción ocupacional de las mujeres en actividades de menor productividad, es la persistente brecha de género en la remuneración promedio. ¿Cuál es la situación y la tendencia de esta brecha? ¿En qué medida la mejora del ingreso laboral estuvo acompañada de una reducción de las brechas de género?

En América Latina, los ingresos laborales registraron mejoras importantes que se tradujeron en una reducción de la brecha de género de 28 a 22 puntos porcentuales entre 1997 y 2013 (ONU Mujeres, 2017). Estas mejoras resultaron de un contexto de expansión económica acompañado en algunos casos del aumento de los ingresos de los trabajadores de los quintiles de ingreso más pobres, de políticas que favorecieron el aumento del salario mínimo, de mejoras en las condiciones y derechos de negociación colectiva que favorecieron también a las mujeres.

Entre 1990 y 2014 el salario medio de las mujeres en entornos urbanos pasó de representar el 63,4% al 74,2% del salario de los hombres²¹. Es interesante constatar que quienes más mejoraron su salario en relación con los hombres fueron las mujeres con menores niveles de escolaridad.

En Bolivia los datos también revelan una mejora en la remuneración promedio de hombres y mujeres, tanto en áreas urbanas como rurales (gráfico 6). Entre 2006 y 2016 la remuneración promedio de estas en áreas urbanas pasó de 54% a 70% de la remuneración promedio de estos; sin embargo, esta mejora esconde la evidencia de una contracción en térmi-

Gráfico 6. Ingreso promedio en la ocupación principal, según sexo y área geográfica, 2000-2016



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

21 El dato corresponde al salario promedio de las mujeres de 15 años y más.



nos absolutos de la remuneración promedio de las mujeres a partir de 2014. Si bien algunas brechas entre hombres y mujeres se redujeron, los datos confirman la mayor vulnerabilidad de ellas en periodos de menor crecimiento y, o, agotamiento de ciertas tendencias hacia la mayor inclusión.

Trabajo doméstico y de cuidado: la dimensión olvidada de las brechas de género

La agenda de inclusión y de cierre de las brechas de género enfrenta aún enormes desafíos. Una dimensión especialmente olvidada por las políticas públicas es aquella que apunta a destrabar la división sexual del trabajo, no solo fuera sino también dentro del hogar: tareas domésticas y de cuidado. En el ámbito regional existe amplia evidencia sobre la carga que el trabajo en el hogar representa para las mujeres en términos de rezago en su autonomía económica, así como en el cumplimiento de sus derechos a la educación, a la salud y a la participación política.

Para un conjunto de países de América Latina, en 2016 la brecha de tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre hombres y mujeres era de aproximadamente veinticinco horas semanales (ONU Mujeres, 2017). En Bolivia la encuesta de uso de tiempo de 2001 estimaba que las mujeres dedicaban casi el doble de horas (23,5 horas por semana) que los hombres (12,6 horas por semana), al trabajo doméstico y de cuidado²². Si bien no se cuenta con información actualizada que permita profundizar sobre esta problemática en el país, algunos aspectos que relacionan las tasas de ocupación y el ciclo de vida son fundamentales para entender el acceso desigual y rezagado que enfrentan las mujeres al mundo del trabajo remunerado, en relación con los hombres. Entre las causas del avance desigual en la participación laboral entre las mujeres en América

Latina desde inicios del milenio, ONU Mujeres (2017) menciona la condición socioeconómica, el ciclo de vida y el nivel de instrucción²³.

En Bolivia las mujeres registraron históricamente tasas de ocupación menores a las de los hombres (Jiménez, 2015). A lo largo de la década de 2000, la brecha de género en este indicador se mantuvo alrededor de 25 puntos porcentuales. En 2015 la tasa de ocupación de las mujeres era de 55% frente a 77% de los hombres. Este dato refleja una menor inserción de estas en el trabajo remunerado, aun cuando esconde su contribución al trabajo doméstico y de cuidado.

Una manera de ilustrar el comportamiento de la brecha de género en la tasa de ocupación es su desagregación según tramo de edad (gráfico 7). En este caso, la brecha en la tasa de ocupación entre hombres y mujeres se acentúa en el tramo entre 25 y 40 años, periodo de edad reproductiva y de necesidad de cuidado de los niños. Alrededor de los 30 años la brecha alcanza casi 30 puntos porcentuales a favor de los hombres. Estos resultados son muy similares a los reportados por Jiménez (2015) en un ejercicio realizado para los años 2001 y 2012, sugiriendo que los patrones de inserción laboral de las mujeres en Bolivia están fuertemente determinados por el rol reproductivo y de cuidado que le atribuye la sociedad.

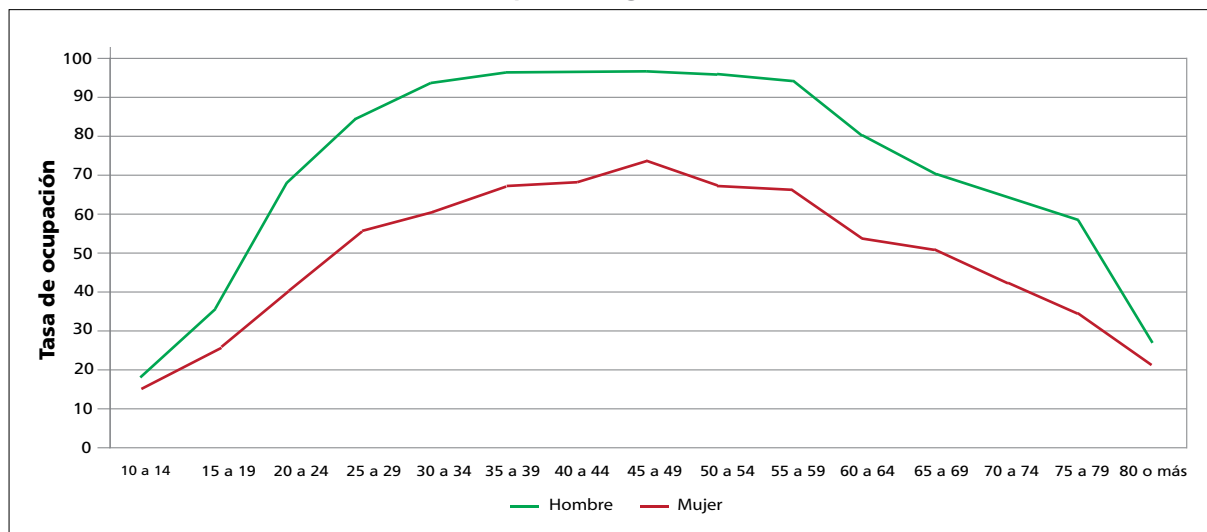
La ausencia de una encuesta de uso de tiempo actual en el caso boliviano impide ahondar en las brechas de género asociadas al trabajo no remunerado y a la carga de cuidado que recae en mayor medida sobre las mujeres. De la misma manera, información relacionada con las creencias y percepciones de los

22 Para una figura comparada entre países de la región de la dedicación de hombres y mujeres al trabajo doméstico y de cuidado, ver Cepal (2016).

23 Para el promedio de dieciocho países de la región, en 2014 se estimaba una brecha en la participación entre las mujeres del quintil de ingresos más alto y el quintil más bajo de 20 puntos porcentuales a favor de las primeras. Asimismo, los datos revelaban una mayor participación (70%) entre las mujeres con más de 13 años de escolaridad, en comparación con la participación de aquellas con entre 0 y 5 años de escolaridad. Como resultado, la brecha de género en la participación laboral es mayor a menores niveles de educación.



Gráfico 7. Tasa de ocupación según tramo de edad, 2015 (%)



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares 2015.

bolivianos sobre el uso del tiempo y las responsabilidades de cuidado contribuiría a comprender mejor aquellos factores estructurales en el campo de los valores que impiden un acortamiento de la brecha de género.

De la misma manera, algunos estimativos ONU Mujeres (ONU Mujeres, 2017) muestran que en Bolivia la dedicación exclusiva de las mujeres a las labores del hogar aumenta a medida que aumenta el número de niños menores de 5 años presentes en mismo. La dedicación exclusiva a las labores del hogar es mayor en el tercer quintil, en comparación con el primero y el quinto. A diferencia de la mayoría de los países de la región, las mujeres del quintil más pobre de ingresos se dedican en baja proporción de manera exclusiva a labores de casa (15,7%), frente a tasas mucho más altas en todos los casos, por ejemplo, Ecuador, 41,7%, Argentina, 33,8%, y Chile: 22,9%.

En las relaciones de poder en los hogares aún se preservan prácticas sociales patriarcales: la violencia de género, la maternidad adolescente y el acceso aún no universalizado a la anticoncepción impiden avances mayores en materia de equidad de género.

El sistema tributario boliviano y su rol (re)distributivo

Una dimensión importante para promover un desarrollo inclusivo tiene que ver con el rol y la capacidad de los estados de movilizar recursos domésticos para financiar sus políticas públicas. A su vez, las políticas fiscales, tanto desde el lado del gasto como de los impuestos, tienen un potencial importante para profundizar o “corregir” desigualdades existentes en la distribución inicial del ingreso, del consumo o de la riqueza. Existe una amplia literatura acerca de la desigualdad antes y después de la política fiscal, que ha posicionado la idea de que reformas en los sistemas tributarios y en la manera de asignar el gasto público podrían tener efectos positivos en cuanto a la reducción de la desigualdad económica (Cepal, 2016).

Al mismo tiempo, el impacto distributivo de la política fiscal en la región, en especial el de los sistemas tributarios, ha sido identificado como muy reducido, sugiriendo entre las principales limitaciones los bajos niveles de recaudación, la estructura tributaria concentradora de impuestos indirectos y las bajas tasas efectivas de los impuestos a la renta de las personas físicas (Cepal-Oxfam, 2016). A estas características se suman aspectos vinculados con la mala calidad de las administraciones tributarias y con la complejidad



de la economía política de las reformas tributarias, que impiden cambios acelerados en esta materia (Arenas de Mesa, 2016).

¿Cuáles son las principales características del sistema tributario boliviano? ¿Cómo describirlo a la luz de las preocupaciones regionales de sostenibilidad fiscal y redistribución? El sistema tributario boliviano actual data de la década de los ochenta. La mayoría de los impuestos existentes se creó con la ley 843 de reforma tributaria de 1986, que buscaba aumentar el nivel de recaudación mediante una base tributaria amplia e impuestos de fácil administración (Cossio, 2001). En 1994 se promulgó la ley 1606, que estableció una serie de modificaciones a los impuestos creados por la ley 843 y creó otros impuestos, entre los más importantes el impuesto a las utilidades de las empresas (IUE)²⁴ y el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados (IEHD). En 2004 se creó el impuesto a las transacciones financieras (ITF), renovado cada tres años a partir de 2006, y, finalmente, el impuesto directo a los hidrocarburos en 2005.

Tamaño, composición y tendencia de los ingresos tributarios

En Bolivia, durante las últimas dos décadas la presión tributaria con y sin hidrocarburos tuvo un aumento sostenido, situación que le permitió al país transitar de ser uno de los países con menor carga tributaria a estar por encima de la media de los de la región (Coello y Fernández, 2014).

Entre 1990 y 2016 la presión tributaria en Bolivia pasó de 15,3% a 26,2%, alcanzando su pico más alto en 2014: de 33,7% del PIB (gráfico 8). Entre 1990 y 2002 la presión tributaria promedio fue de 17,5% mientras que entre 2003 y 2016 fue de 27,6%, un aumento de casi 10 puntos porcentuales entre ambos periodos (gráfico 8). Más allá del efecto

de los ciclos económicos, varias políticas públicas y leyes acompañaron la tendencia de la presión tributaria.

Algunos de los principales hitos que determinaron la tendencia de este indicador están relacionados con la aprobación de leyes que nacionalizaron o capitalizaron los hidrocarburos, definieron nuevas reglas para la imposición de las utilidades, crearon nuevos impuestos como el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados o el impuesto directo a los hidrocarburos, así como las políticas destinadas a mejorar las recaudaciones y reducir la evasión fiscal. Como resultado de estos procesos de movilización de recursos internos, cuya economía política no es materia de este ensayo, la participación de los ingresos provenientes de los hidrocarburos ha adquirido importancia a partir de la creación del impuesto directo a los hidrocarburos en 2005.

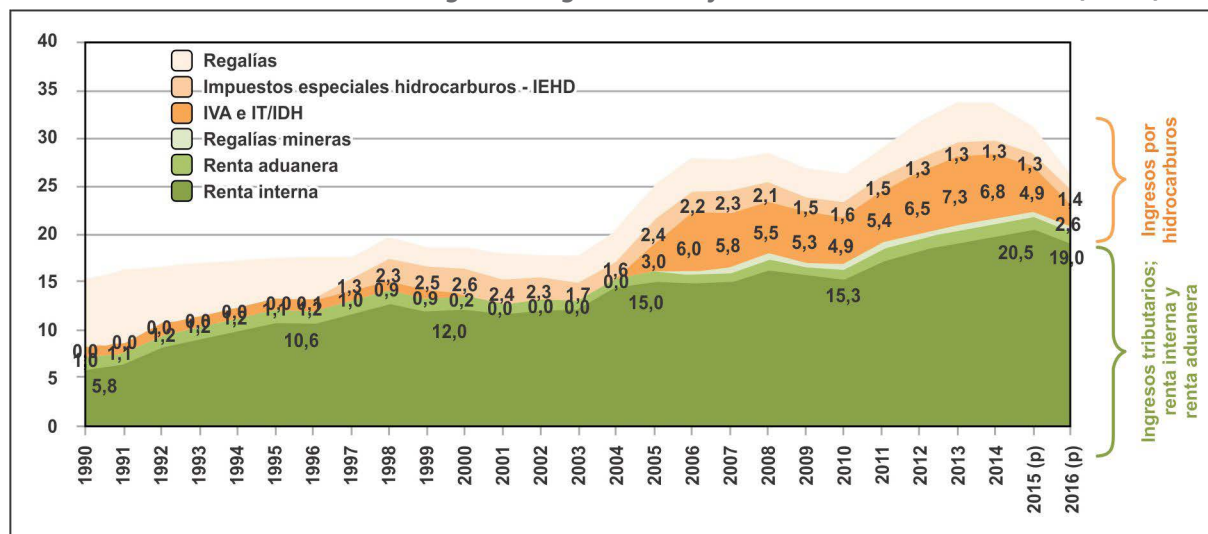
De esta manera, el financiamiento al desarrollo en Bolivia mediante una generación creciente de ingresos públicos le permitió al estado generar recursos suficientes para el financiamiento del gasto público, al mismo tiempo que ampliaba la prioridad económica y fiscal del gasto social y sustituía el financiamiento externo de sus políticas, en especial aquellas destinadas al cumplimiento del contrato social, por medio de ingresos domésticos (Paz Arauco, 2016).

El universo de contribuyentes en Bolivia, llamado Padrón nacional de contribuyentes, contaba el año 2015 con 353.226 (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2016). Este padrón creció significativamente desde 2005, cuando el número de contribuyentes era mucho menor: 211.519. Junto con la ampliación del padrón de contribuyentes, los ingresos tributarios del gobierno general en la última década también aumentaron, aportando significativamente a la expansión de los ingresos del sector público. Aun cuando la expansión de los ingresos tributarios registrada en el país es parte de una tendencia regional, pese a ello América Latina aún registra niveles de recaudación por debajo del desarrollo alcanzado (Arenas de Mesa, 2016).

24 Este impuesto sustituyó al impuesto a la renta presunta de las empresas.



Gráfico 8. Presión tributaria del gobierno general con y sin hidrocarburos, 1990-2016 (% PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas disponibles en el Dossier fiscal 2016.

Sin embargo, a partir de 2014, a consecuencia de la reducción de los precios internacionales del gas y el petróleo y del menor crecimiento económico, la presión tributaria con y sin hidrocarburos registró una caída significativa. Entre 2015 y 2016 los ingresos tributarios que forman parte de los ingresos corrientes del gobierno general disminuyeron un punto porcentual. Estos ingresos están compuestos por las recaudaciones de la renta interna e incluyen impuestos indirectos y directos, entre los cuales los de mayor recaudación son el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a las utilidades de las empresas (IUE), el impuesto a la producción de hidrocarburos (IDH) y la renta aduanera.

Actualmente, uno de los principales desafíos en materia de política fiscal en el país radica en mantener un equilibrio entre la sostenibilidad y la presión tributaria, que garantice el gasto público necesario para cubrir los programas y las políticas sociales sin recurrir a recortes que pongan en riesgo o sacrifiquen los avances sociales alcanzados, manteniendo además el balance fiscal, deteriorado en los tres últimos años.

¿Qué impuestos recaudan más?

Los ingresos tributarios en Bolivia están compuestos por lo que en el país se denomina “renta interna”, que comprende todos los tributos, excepto los que vienen de los hidrocarburos y las exportaciones, y por la renta aduanera, que incluye los gravámenes arancelarios.

En la renta interna los impuestos que más recaudan son el impuesto al valor agregado (IVA) y a las utilidades de las empresas (IUE), que representan en promedio 6,3% y 2,5% del PIB, respectivamente. Los dos recaudaban más de la mitad de todos los ingresos tributarios, 69% en 2006, 74% en 2011 y 68% en 2016. Los impuestos con menor participación en la recaudación son el RC-IVA (régimen complementario al IVA), con 0,9% en 2016, y los que se encuentran en la categoría de “otros”, que en conjunto representaron 0,4% de las recaudaciones en el mismo año.

En materia de financiamiento al desarrollo social, en el caso boliviano es importante analizar no solo la evolución de los ingresos tributarios, sino también la tendencia y el peso del impuesto a la producción de hidrocarburos, que desde su creación en 2005 llegó



a representar más del 7% del PIB, modificando considerablemente las condiciones del financiamiento de las políticas públicas en la dimensión nacional y local, pues este impuesto se transfiere casi en su totalidad a los gobiernos locales, así como garantizando el financiamiento de algunas políticas sociales²⁵.

El gráfico 9 muestra la magnitud de los impuestos más importantes del sistema tributario (tamaño de la burbuja) de acuerdo con la participación en los ingresos tributarios totales de 2016 (eje de abscisas) y el crecimiento registrado en el periodo 2006-2016 (eje de ordenadas). La figura permite confirmar que en Bolivia la estrategia de generación de ingresos públicos en los últimos años buscaba más mejorar la efectividad de las recaudaciones existentes que ampliar el universo de contribuyentes. Esta fue una tendencia también de varias políticas tributarias en toda la región (Arenas de Mesa, 2016). En Bolivia, la mayoría de estos impuestos y de su recaudación es de dominio nacional. Según la Fundación Jubileo (2015), de quince impuestos o regímenes especiales

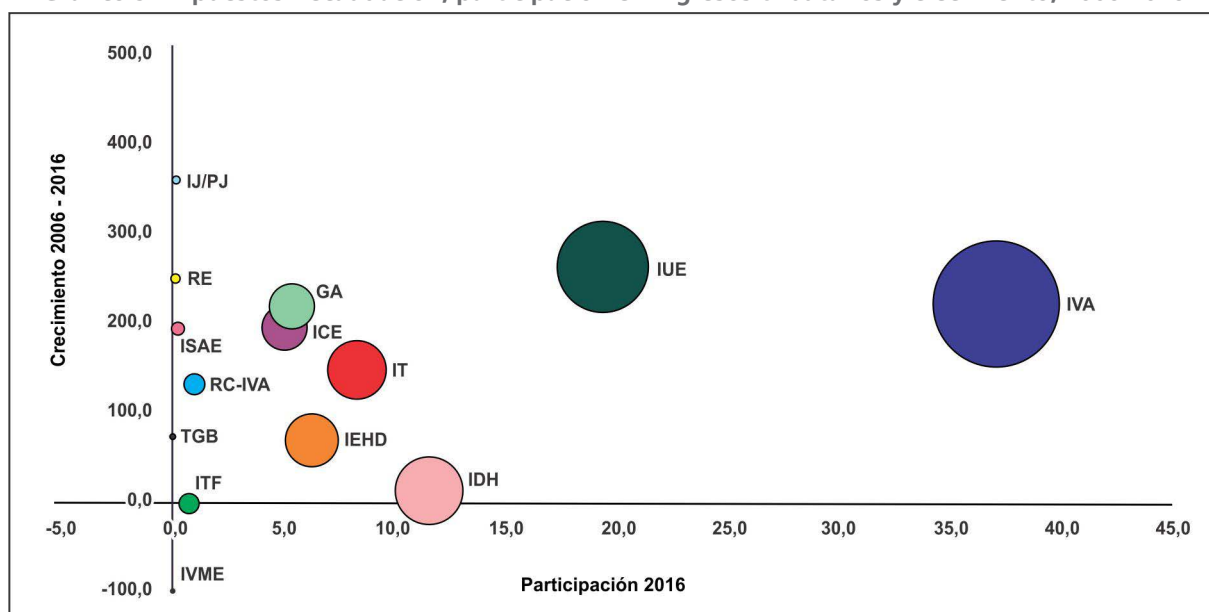
existentes en el país, siete son de dominio nacional, tres de dominio departamental y seis de dominio municipal.

A partir de la aprobación de la Constitución en 2009, el sistema tributario adquirió criterios de igualdad y progresividad, pues se asumió como objetivo no solo la recaudación, sino la redistribución. Asimismo, el carácter autonómico del estado.

Sobre el objetivo de redistribución y el dominio de los tributos

Desde la Constitución aprobada en 2009, los criterios de igualdad y progresividad del sistema tributario apuntan, en el ámbito normativo, al desarrollo de uno basado no solo en la recaudación, sino también en la redistribución. Asimismo, la Constitución establece que los bolivianos deben tributar en proporción a su capacidad económica (artículo 108, numeral 7).

Gráfico 9. Impuestos: recaudación, participación en ingresos tributarios y crecimiento, 2006-2016



Fuente: elaboración propia con base en MEFP (2016).

25 El pago de la Renta dignidad y seguridad ciudadana son dos de los destinos predefinidos para el uso de los recursos del impuesto a la producción de hidrocarburos en el ámbito local.



Otro aspecto fundamental del carácter redistributivo del sistema tributario es el asociado con la dimensión autonómica del estado plurinacional²⁶. En relación con las autonomías, la Constitución establece como competencia privativa del nivel central del estado la creación o modificación del Código tributario, incluso en el caso del régimen aduanero y del comercio exterior. Mientras que la definición de la política fiscal es competencia exclusiva del nivel central, la regulación para la creación y, o, modificación de impuestos es de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.

A partir de la ley marco de autonomías y descentralización promulgada en 2010, las entidades territoriales autónomas departamentales, municipales, indígena originario campesinas y regionales tienen como fuente de recursos los ingresos tributarios. Sin embargo, la creación, modificación o supresión de tributos debe hacerse por medio de leyes expedidas por sus órganos legislativos, previo informe técnico emitido por la instancia competente del nivel central²⁷.

Sobre el rol de la política tributaria como instrumento para lograr mayor equidad y eficiencia, un libro publicado en 2016 sugiere que establecer coparticipaciones en las recaudaciones de algunos impuestos que son actualmente dominio del gobierno central a los gobiernos subnacionales podría ser una vía para alcanzar una mayor equidad en la provisión de bienes públicos locales y para lograr mayor eficiencia en las recaudaciones y provisión de servicios públicos (Finot, 2016). La discusión acerca de alternativas de política fiscal y tributaria, ya sea en el nivel central o local, ha estado ausente en el proceso del pacto fiscal iniciado en 2015, aun cuando es importante destacar que las organizaciones de mujeres han contribuido a posicionar como parte de la priorización de

acciones la agenda del cierre de brechas, así como a sugerir acciones puntuales a favor de políticas fiscales más progresivas.

Pese a este logro en el camino, el centro de la discusión en torno el pacto fiscal sigue centrado en la disputa entre las regiones sobre quién logra capturar mayores beneficios de la renta del gas.

Sobre el carácter regresivo del sistema tributario

Un informe reciente sobre los sistemas tributarios en la región plantea una reflexión sobre los desafíos que enfrentan en la promoción del crecimiento inclusivo. El informe señala que estos sistemas tributarios apenas logran modificar la distribución del ingreso (Cepal-Oxfam, 2016), lo cual ocurre porque, por un lado, los sistemas basados en la imposición indirecta, como es el caso de la mayoría de las recaudaciones tributarias en la región, son más regresivos porque se aplican al consumo y no dependen de la capacidad de pago de los contribuyentes. En consecuencia, la población más pobre destina una mayor porción de sus ingresos al consumo en comparación con la población más rica (Oxfam, 2014a).

En Bolivia, entre 2006 y 2016 el 57,2% de los ingresos tributarios provenía de impuestos indirectos, que gravan mayormente el consumo, y el 42,8% de impuestos directos, que gravan la renta y el patrimonio. Sin embargo, el efecto distributivo o “igualador” de un impuesto o del sistema tributario no solo depende de cómo se recaude en términos de impuestos directos o indirectos, sino de qué tan progresivos o regresivos sean los impuestos.

Un estudio de incidencia de la política fiscal en la pobreza y la desigualdad realizado para Bolivia en 2009 (Paz Arauco et al., 2014), concluía en relación con la progresividad/regresividad de los impuestos indirectos (IVA, IT, ICE, IEHD), que:

26 De acuerdo con la Constitución de 2009, el estado plurinacional de Bolivia cuenta con cuatro niveles autonómicos: departamental, municipal, indígena y regional.

27 Parágrafos I y IV del artículo 323 de la Constitución política del estado y los elementos constitutivos del tributo.



1. Los deciles más pobres de la distribución sufren una reducción del ingreso mayor que los deciles más ricos.
2. La reducción del Gini del ingreso es prácticamente nula luego de impuestos, y la reducción de la pobreza también.
3. El efecto neto de la política fiscal (es decir la suma al ingreso de las transferencias en efectivo desde el estado y la resta de los impuestos indirectos) sugiere que la población es pagadora neta al fisco, hasta incluso el tercer decil.

Una agenda pendiente en el análisis de la progresividad/regresividad del sistema tributario es el del impuesto a las utilidades de las empresas, pues se trata de uno que además de gravar las utilidades de las empresas públicas y privadas, grava las de las unipersonales y de los trabajadores independientes. El trabajo independiente, además de estar gravado por el IVA y el IT, está gravado por el impuesto a las utilidades de las empresas, bajo la modalidad de empresa unipersonal. Esto significa que el trabajo independiente está alcanzado por tres impuestos, y que sumadas las alícuotas pueden suponer entre 29 y 41% del ingreso, como señalan Coello y Fernández (2014).

El proceso de creación o modificación de impuestos

En materia de institucionalidad del sistema tributario, las instancias públicas involucradas en el proceso de creación o modificación de impuestos son entidades de los poderes ejecutivo y legislativo nacional y subnacional. En un documento publicado por la Fundación Jubileo (2015) se describe el proceso, el alcance y la incidencia de cada uno de los distintos niveles del estado en materia de la creación o modificación de impuestos. Los principales hallazgos muestran trayectorias y limitaciones diversas en cada uno de los dominios.

Por un lado, en el dominio nacional, la Constitución política del estado establece que los impuestos de

este dominio deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP)²⁸. Sin embargo, es la ley de clasificación y definición de impuestos²⁹, aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, la que en última instancia define el dominio de aplicación de cada tributo. Esa ley define una clasificación de los impuestos creados por el nivel central del estado y los gobiernos autónomos departamentales y municipales, de acuerdo con sus respectivas competencias.

Por otro lado, en el ámbito subnacional (departamental y municipal), el proceso para la creación o modificación de impuestos puede partir de una iniciativa de los órganos legislativo o ejecutivo de los gobiernos autónomos departamentales y municipales. De la misma manera, la ciudadanía puede presentar también una propuesta de ley por medio de la Asamblea departamental, el Concejo municipal o los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos departamentales o municipales.

Por último, las instancias públicas involucradas en el proceso de creación o modificación de impuestos son el órgano ejecutivo del gobierno autónomo departamental o municipal, instancia a cargo de la realización de una evaluación y justificación técnica, económica y legal, y de remitirla al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (autoridad fiscal) para el informe técnico correspondiente, cuya respuesta podrá ser favorable o desfavorable a la creación/modificación del impuesto. En caso de que el informe sea favorable, los gobiernos autónomos departamentales y municipales podrán aprobar el proyecto de ley de creación y, o, modificación de impuestos en sus órganos legislativos.

28 Ver artículo 323 de la Constitución.

29 La ley 154, o ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y, o, modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos, fue aprobada el 28 de junio de 2011.



Tributación para la equidad de género en Bolivia

¿Qué sabemos sobre la tributación para la equidad de género en América Latina y en Bolivia? En América Latina algunos autores han analizado la temática de la tributación desde una perspectiva de género. Uno de los aportes es el de Grown y Valodia (2010), en el que se analizan sesgos de género en impuestos indirectos y a la renta personal en diferentes países, entre ellos Argentina y México. En ambos casos se llega a la conclusión de que la capacidad de los sistemas tributarios para mejorar la igualdad de género es débil y todavía se debe mejorar.

En Pazos y Rodríguez (2010) se estudian los sesgos de género en los sistemas de impuestos y prestaciones en Chile, Ecuador y Guatemala (en contraste con España); en los tres países se reconoce que existe un infradesarrollo de sus sistemas fiscales que afecta más a las mujeres.

Otro aporte significativo al área de estudio desde una perspectiva conceptual es el desarrollado por Oxfam (2014b), en un documento que constituye un marco de referencia básico para el análisis de las políticas fiscales y los sesgos de género en los sistemas tributarios. El documento propone un marco conceptual que contiene conceptos básicos de los sistemas tributarios y las políticas de gasto bajo un enfoque de género, además de varias preguntas de investigación relacionadas con el asunto y una serie de indicadores para analizar la política fiscal desde un enfoque de género. Otro documento importante desde la perspectiva conceptual es el de Pérez Frago (2011), en el cual la autora remarca la importancia de analizar las políticas, en particular la política fiscal, desde una perspectiva feminista para erradicar las desigualdades de género existentes en la región.

En Bolivia la relación entre tributación y equidad de género ha sido poco analizada. La mayoría de las iniciativas de análisis sobre las brechas de género en cuanto a la orientación de la política fiscal han examinado la problemática desde los presupuestos

públicos, principalmente desde la perspectiva del gasto. No solo la generación de evidencia se ha concentrado en la agenda del gasto y el presupuesto público con enfoque de género, sino que las acciones de incidencia política han concentrado también los esfuerzos en esa dirección (Oxfam, 2017).

Un diagnóstico realizado por Coello y Fernández (2014) para Bolivia analiza los sesgos de género implícitos y explícitos en tres impuestos del sistema tributario: el IVA, que recae sobre el consumo, el RC-IVA, aplicado sobre el salario de los trabajadores asalariados, y el IUE, aplicable a las utilidades de las empresas. Otro aporte importante de la sociedad civil al análisis de la política fiscal y la equidad de género en Bolivia es el de la Red boliviana de Mujeres Transformando la Economía (Remte) (2016). Este estudio concluye también que las mujeres en el país soportan una mayor carga fiscal que los hombres y que se ven menos beneficiadas por las exenciones existentes. Además, los resultados muestran que el sistema tributario boliviano no contempla sesgos explícitos de género, no visibiliza los impactos de las políticas de recaudación sobre las mujeres y no genera información estadística que permita conocer la contribución de las mujeres en los diferentes impuestos y regímenes existentes.

A continuación se presentan algunos de los principales hallazgos del análisis de Coello y Fernández (2014), con el objetivo de identificar desafíos para profundizar la comprensión acerca del sistema tributario y la equidad de género en Bolivia, procurando contar con información actualizada que permita los alcances y las limitaciones de la primera aproximación realizada por las autoras.

¿Existen sesgos explícitos?

Los sesgos explícitos se producen cuando existen diferencias en la aplicación de las leyes o reglamentaciones de un sistema tributario entre hombres y mujeres. Este tipo de sesgo es fácilmente identificable ya que por lo general consta por escrito en el código



o reglamentaciones fiscales, aunque también puede reflejarse en las prácticas informales (Stotsky, 2005).

En el caso de los impuestos seleccionados para el análisis (IVA, RC-IVA, IUE), no se encontraron sesgos de género explícitos. A pesar de que el RC-IVA y el IUE (en el caso de profesionales independientes) gravan las rentas de personas naturales, y podrían estar más sujetos a sesgos explícitos que el IVA, ninguno de los tres impuestos analizados establece un trato diferenciado para hombres y mujeres ni beneficios o exenciones diferentes para cada uno de estos grupos de la población.

¿Existen sesgos implícitos?

Los sesgos de género implícitos se producen cuando la aplicación de la ley y la reglamentación tributaria tienen consecuencias diferentes en hombres y mujeres debido a las convenciones sociales y al comportamiento económico (Coello y Fernández, 2014). Este tipo de sesgo es más difícil de identificar, puesto que es necesario observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a unas y otros (Stotsky, 2005). A continuación se analizan los sesgos implícitos en cada uno de los tres impuestos seleccionados³⁰.

Sesgos implícitos en el impuesto al valor agregado (IVA)

En el caso del impuesto al valor agregado, el estudio de Coello y Fernández (2014) concluye que existen sesgos implícitos. Entre los aspectos mencionados destaca los siguientes argumentos:

1. Al ser un impuesto aplicable al consumo, el IVA es regresivo, pues se aplica independientemente del ingreso percibido. Esta situación se profundiza en

el caso de las mujeres debido a la ausencia de beneficios fiscales para la adquisición de bienes y servicios básicos para la reproducción y sostenibilidad de la vida, bienes a los cuales dedicarían un mayor porcentaje de sus ingresos.

2. Al estar las mujeres sobrerrepresentadas en los deciles de ingreso más pobres, la carga del pago del IVA recae en mayor medida sobre ellas. Para el año 2001, las autoras estimaban que un mayor número de mujeres (3,1 millones) que de hombres (2,5 millones) estaban insertas en categorías de actividad en las que se presume no se recibe ingresos: inactivas, dedicadas a labores de casa, aspirantes, cesantes e insertas como trabajadoras no remuneradas. Estimaciones para el año 2015 confirman esta situación (gráfico 10).

Además, las actividades exentas de este impuesto favorecen más a los sectores en los cuales los hombres participan en mayor proporción que las mujeres como ocupados. Los sectores identificados con actividades exentas del IVA son: la extracción de canteras, los hoteles y restaurantes, el servicio internacional de carga terrestre y la intermediación financiera. Si bien, tal como señalan las autoras se trata de sectores con una mayor participación de trabajadores del sexo masculino, es importante hacer un análisis riguroso acerca de cuantos de estos son a la vez propietarios de los negocios, pues en ese caso se podría inferir de manera más clara la existencia de un sesgo. Por ejemplo, en el caso del transporte y de la extracción de canteras, es mucho más evidente que con las exenciones se está favoreciendo a actividades predominantemente masculinas.

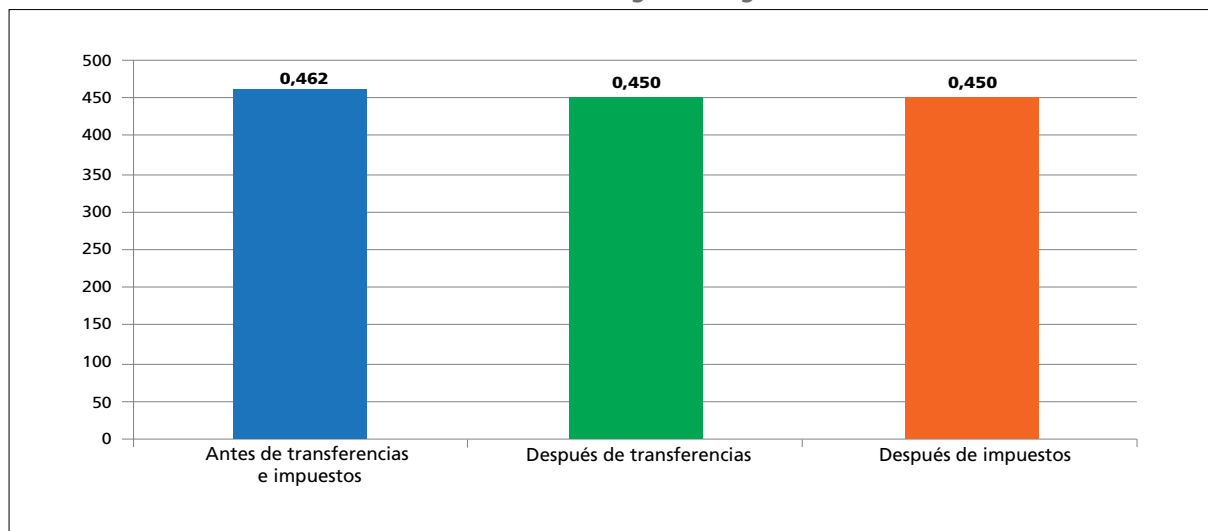
La tabla 1 del Anexo presenta datos desagregados de la población ocupada inserta en actividades según exención del IVA. En los casos de las exenciones del sector minero y del de transportes, se identifica una clara mayor representación de hombres, aproximadamente 94% en cada sector.

Si bien la exención no se aplica al empleado, sino al propietario del negocio, esta actividad en general está predominantemente conformada por traba-

30 Esta sección se elaboró a partir de los hallazgos de Coello y Fernández (2014), utilizando datos de la Encuesta de hogares 2015.



Gráfico 10. Población sin ingresos según sexo, 2015



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de hogares 2015.

jadores por cuenta propia o por trabajo a destajo, por lo que la población ocupada coincidirá en gran medida con los propietarios que se benefician de la exención. Para sacar una conclusión más certera acerca del sesgo existente se requerirá información precisa sobre la categoría ocupacional. En el caso de la exención en las actividades de intermediación financiera se identifica un sesgo implícito más asociado al beneficio a una élite económica que a un sesgo de género.

Sesgos en el régimen complementario al IVA

El tercer impuesto objeto de análisis de sesgos de género es el régimen complementario al IVA (RC-IVA). La importancia de su análisis radica en que se trata del único impuesto al ingreso de las personas existente en el sistema tributario, cuya recaudación apenas representa el 0,2% del total de las recaudaciones tributarias, y cuya aplicación permite que los contribuyentes puedan descontar el total de lo adeudado al presentar las facturas generadas por la compra de bienes y servicios.

Por tanto, las implicaciones en materia de justicia fiscal de pensar en una reforma de este impuesto

no son menores, pues se trata de un impuesto que grava a los ingresos de las personas asalariadas y que tiene un enorme potencial de incidir de manera efectiva en la reducción de la desigualdad económica. Sin embargo, la segregación del mercado laboral en Bolivia entre trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia tiene serias implicaciones en materia de la tributación derivada del ingreso laboral, que merecen un mayor análisis.

En relación con este impuesto, el estudio de Coello y Fernández (2014) identifica la existencia de los siguientes sesgos explícitos.

La existencia de una alícuota única en este impuesto (que es el único que grava el ingreso de las personas físicas) le otorga un carácter de regresividad. Si bien esta afirmación es cierta, no es posible concluir la existencia de un sesgo de género implícito. Veamos.

Por un lado, en el RC-IVA son contribuyentes solo los trabajadores asalariados, entre quienes las mujeres están subrepresentadas; por otro, el monto mínimo imponible es elevado y equivalente a cuatro salarios mínimos. Esto quiere decir que la mayoría de las mujeres asalariadas que perciben ingresos bajos estarían exentas.



Pese a la no identificación clara de un sesgo de género implícito en este impuesto, hay varios elementos que deben considerarse en términos de promover un sistema más progresivo. Primero, un impuesto al ingreso de las personas físicas debería ser aplicado al universo amplio de la población que percibe un ingreso proveniente de actividades laborales, sin embargo, la aplicación del RC-IVA se circunscribe únicamente a los trabajadores asalariados. Esto quiere decir que cualquier propuesta que apunte a mejorar las condiciones de progresividad de un impuesto al ingreso de las personas físicas debería considerar el carácter segmentado del mercado de trabajo.

Segundo, un impuesto verdadero al ingreso de las personas físicas debería tener un diseño tal que permita generar mayores recaudaciones. En Bolivia este impuesto apenas logra recaudar 1/6 de lo que recaudan en promedio los países latinoamericanos en este tipo de impuestos (Cepal, 2016). Esta situación podría cambiar si se modificara la posibilidad de descontar las facturas de compra; sin embargo, este impuesto fue diseñado como un mecanismo de control del IVA. Finalmente, la existencia de una tasa única impide que quienes están ubicados en los tramos más altos del ingreso paguen más en relación con su ingreso. La tabla 2 del Anexo muestra la diferencia en la recaudación total y el pago de impuestos entre un sistema de alícuota única frente a un sistema de alícuota progresiva.

Coello y Fernández también sugieren la posibilidad de considerar las responsabilidades de cuidado como diferenciadoras de la tributación personal. Dada la carga que el trabajo de cuidado representa para las

mujeres, y el menor ingreso que perciben en relación con los hombres, el RC-IVA se paga independientemente de las circunstancias relacionadas con la responsabilidad de cuidado de la persona asalariada. Ahora bien, tal como se mencionó en la sección “Autonomía económica de las mujeres: un proceso que no se agota”, si bien en Bolivia no existe una encuesta de uso de tiempo que permita medir de manera precisa la dimensión de esta problemática, la brecha de género en la carga de cuidado es evidente.

La tabla 1 refleja el número de jefes de hogar con hijos y sin hijos, así como con y sin familiares discapacitados según sexo del jefe de hogar y estado civil. El número de jefas de hogar solteras era cuatro veces mayor que los hogares con hijos y jefes de hogar solteros. Algo similar ocurría con los hogares con presencia de personas con discapacidad. La carga de cuidado y, por tanto, el gasto en consumo derivado del mismo, recae en mayor medida sobre las mujeres en comparación con los hombres.

Si bien esta información ilustra en alguna medida las diferencias existentes en la carga de cuidado entre hombres y mujeres jefes de hogar, no considera la distribución de las cargas de cuidado y uso de tiempo en otros tipos de hogar donde las tareas domésticas y de cuidado recaen en mayor medida sobre las mujeres. En este sentido, es necesario explorar alternativas de políticas públicas que trasciendan el ámbito tributario para resolver asimetrías en las relaciones de poder. Asimismo, modificar el RC-IVA incluyendo el criterio de carga por cuidado impactaría a una fracción mínima de las mujeres trabajadoras (asalariadas).

Tabla 1. Jefes de hogar con diferentes circunstancias relacionadas con la responsabilidad de cuidado, 2015

| Circunstancias | Hombre | | Mujer | |
|----------------------------|---------|------------|---------|------------|
| | Soltero | No soltero | Soltera | No soltera |
| Con hijos | 85.572 | 1'547.813 | 322.388 | 138.389 |
| Sin hijos | 269.603 | 394.277 | 223.932 | 30.467 |
| Con familiar discapacitado | 23.507 | 116.231 | 37.216 | 10.876 |
| Sin familiar discapacitado | 331.668 | 1'825.859 | 509.104 | 157.980 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de hogares 2015.



Este análisis permite concluir que no existe evidencia suficiente para afirmar la existencia de un sesgo de género implícito en el caso del RC-IVA. La discusión presentada en esta sección sugiere que futuros análisis sobre el carácter más o menos regresivo del impuesto a las personas físicas deberá considerar el trato tributario diferenciado para asalariados y no asalariados a quienes se les cobran impuestos con condiciones muy distintas. El análisis del sesgo de género podría ser profundizado mediante el estudio de caso de sectores en los cuales el trabajo femenino concentra participación.

Sesgos de género implícitos en el impuesto a las utilidades de las empresas (IUE)

La importancia de analizar el caso de este impuesto radica en que se trata de uno que recae además de sobre las utilidades de las empresas públicas y privadas, sobre las utilidades de las empresas unipersonales y de profesionales independientes.

Sobre la posible existencia de sesgos de género implícitos en el mismo, Coello y Fernández (2014) afirman que al tratarse de un impuesto con alícuota única (25%) sobre las utilidades de las empresas, esta afectaría más a empresas pequeñas en relación con las grandes, lo que significaría un desincentivo a la regularización de las mismas y, por tanto, promovería la informalidad. El estudio también sugiere que al estar afectados los sectores del mercado de trabajo, que incluyen el trabajo por cuenta propia que con-

centra más de la mitad del trabajo femenino, podría existir un sesgo de género en este impuesto. Este argumento, sin embargo, requiere de un sustento empírico más sólido, pues un porcentaje significativo del trabajo por cuenta propia en Bolivia tiene el tratamiento especial del régimen simplificado, una importante fracción de las actividades de comercio en el que las mujeres tienen alta participación en la ocupación.

Finalmente, entre las rentas exentas del pago del impuesto a las utilidades de las empresas se encuentran el trabajo asalariado, las rentas financieras, las actividades culturales llevadas a cabo en espacios municipales o nacionales, las actividades desarrolladas por el sector público, las instituciones sin fines de lucro y los intereses a favor de organismos internacionales. Esta información no es suficiente para concluir la existencia de un sesgo implícito en las exenciones de las utilidades de las empresas.

En la categoría de trabajadores por cuenta propia la mayoría son hombres: 62% frente a 38% de mujeres. Esto implica que existe un sesgo implícito en contra de los hombres, que viene de la tributación en conjunto por IVA, IT e IUE (tabla 2).

El trabajo asalariado está gravado por el RC-IVA, pero como se vio las ganancias de capital y las actividades culturales son sectores sobrerrepresentados por hombres, lo que implica un sesgo de género en el impuesto a las utilidades de las empresas en contra de las mujeres.

Tabla 2. Población por categorías ocupacionales desagregada por sexo, 2015

| Categorías | Valores absolutos | | Valores relativos | | Total |
|--------------------------------|-------------------|---------|-------------------|-------|-----------|
| | Hombre | Mujer | Hombre | Mujer | |
| Obrero | 373.427 | 42.444 | 89,8 | 10,2 | 415.871 |
| Empleado | 830.978 | 576.027 | 59,1 | 40,9 | 1'407.005 |
| Trabajador/a por cuenta propia | 1'274.907 | 793.838 | 61,6 | 38,4 | 2'068.745 |
| Patrón o empleador | 12.648 | 2.714 | 82,3 | 17,7 | 15.362 |
| Cooperativista de producción | 23.653 | 1.061 | 95,7 | 4,3 | 24.714 |
| Empleado/a del hogar | 6.862 | 70.897 | 8,8 | 91,2 | 77.759 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de hogares 2015.



Conclusiones y desafíos futuros

La autonomía económica de las mujeres en Bolivia es un campo rezagado del proceso de inclusión. Los avances insuficientes en esta materia explican, en parte, el hecho de que el país y la región hayan logrado avances desiguales en una década de crecimiento con inclusión. Si bien existe evidencia suficiente acerca del rol de la política fiscal en la reducción de las desigualdades y las brechas de género, los esfuerzos en la generación de evidencia y los procesos de incidencia política se han concentrado en promover acciones por el lado del gasto, enfocadas en la promoción de los procesos de monitoreo y rendición de cuentas de los presupuestos sensibles al género. Hoy, esta agenda requiere la priorización de contenidos de política pública.

Por el lado de los impuestos, existe evidencia de que el sistema tributario boliviano tiene un carácter regresivo, al estar concentrado en impuestos indirectos que recaen sobre el consumo, al no contar con un impuesto sobre la renta de las personas físicas que genere recaudaciones significativas y al contar con tasas efectivas planas en todos los impuestos. La política tributaria como instrumento no solo de recaudación, sino también de redistribución, adquiere una importancia particular en un escenario de desaceleración del crecimiento económico y sus implicaciones en la sostenibilidad de la movilización de recursos para el desarrollo social.

En cuanto a la existencia de sesgos de género en el sistema tributario, la evidencia sugiere que no existen los explícitos. En cuanto a los sesgos implícitos, los hallazgos preliminares del análisis apuntan a que los mismos se asocian de manera tan contundente con la condición de exclusión y vulnerabilidad que enfrentan las mujeres en los ámbitos laboral y doméstico, que su examen requiere de estudios de caso concretos para construir argumentos sólidos en este ámbito. Incluso en el caso del IVA, en el que se identifican con mayor claridad estos sesgos, se requiere mayor información acerca de los patrones de

consumo por sexo para contar con argumentos que impulsen la profundización del debate.

Entre los desafíos inmediatos, el análisis de la tributación según actividad económica, en especial aquellas que involucran el trabajo de mujeres por cuenta propia en los sectores de comercio y servicios, así como el conocimiento acerca de los incentivos fiscales existentes por rama de actividad económica, podrían brindar bases más sólidas para presentar alternativas de políticas. El análisis preliminar de las exenciones tributarias vigentes revela que en muchos casos estas favorecen a sectores de la economía con una participación laboral masculina (minería, transporte, financiero, agroindustrial), y pone en evidencia la ausencia de incentivos en actividades con mayor participación femenina. El campo de las exenciones requiere también un análisis profundo que permita determinar aquellas medidas creadas como incentivo que se convirtieron en privilegios.

Las brechas de género en materia económica son prueba de que la inclusión social es un proceso que no se agota. Las tendencias presentadas sugieren que la combinación de acciones en los ámbitos de la política fiscal, la política social y la protección social podría tener hoy el poder transformador necesario para garantizar una reducción sostenida de la desigualdad, garantizando la reducción de las brechas género.

Referencias

- Arenas de Mesa, A. 2016. *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago.
- Cepal. Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Disponible en <https://oig.cepal.org/es>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2016. *Panorama social de América Latina y el Caribe 2016*. Recuperado de <https://www.>



- cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016
- , 2017. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41044-panorama-fiscal-america-latina-caribe-2017-la-movilizacion-recursos>
- Cepal-Oxfam. 2016. "Tributación para un crecimiento inclusivo". Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39949-tributacion-un-crecimiento-inclusivo>
- Coello, R. y S. Fernández. 2014. *Política fiscal y equidad de género en Bolivia: análisis y propuesta para la construcción del pacto fiscal hacia el vivir bien*. ONU Mujeres.
- Cossio, F. 2001. "El sistema tributario y sus implicaciones en la reducción de la pobreza". 7/2001. Instituto Internacional de Economía y Empresa.
- Finot, I. 2016. *Pacto fiscal: cómo conciliar eficiencia con equidad. Una propuesta para Bolivia*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)/Plural Editores. La Paz.
- Fundación ARU. 2015. "Explicando cambios en bienestar, distribución del ingreso y pobreza en Bolivia durante los años 2000". Recuperado de https://www.aru.org.bo/REPEC/pdf/Primer_reporte_de_bienestar_version_preliminar.pdf
- Fundación Jubileo. 2015. "El sistema tributario en Bolivia: análisis y propuestas para una reforma". *Serie de Debate Público*. 29. Recuperado de <http://www.jubileobolivia.org.bo/publicaciones/revistas-especializadas/item/312-el-sistema-tributario-en-bolivia.html>
- Grown, C. e Imraan Valodia (eds.). 2010. *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. IDRC-Routledge. Londres.
- INE. 2017. Estadísticas con enfoque de género. Censos 1976, 1992, 2001, 2012. INE. La Paz.
- Jiménez, E. 2015. "La evolución del empleo de las mujeres en Bolivia: avances y desafíos (2001-2012)". *Cuaderno de Trabajo*. 22. Red boliviana de Mujeres Transformando la Economía (Remte). La Paz.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2016. "10 años de economía boliviana".
- , 2016. "Informe fiscal 2016". Recuperado de http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=1304&id_item=588
- ONU Mujeres. 2017. *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos*. Recuperado de <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/12/el-progreso-de-las-mujeres-america-latina-y-el-caribe-2017>
- Oxfam. 2014a. "Justicia fiscal para reducir la desigualdad en Latinoamérica y el Caribe". Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/informes/justicia-fiscal-para-reducir-la-desigualdad-en-latinoamerica-y-el-caribe>
- , 2014b. "Ajustar la lente. Fiscalidad desde un enfoque de género: metodología de análisis". *Documentos de trabajo*. Septiembre. Recuperado de <http://www.oxfamintermon.org/es/documentos/15/10/14/ajustar-lente>
- , 2017. Presupuestos sensibles al género en Bolivia: 20 años de experiencias. Serie: Experiencias para la influencia.
- Paz Arauco, V. 2016. "El financiamiento del desarrollo en Bolivia. Cambios y continuidades en la relación Estado-cooperación internacional (2006–2013)". Documento de trabajo 2016-15. Preparado para el proyecto de UNRISD sobre Políticas de movilización de recursos domésticos para el desarrollo social.
- Paz Arauco, V., G. Gray Molina, W. Jiménez y E. Yáñez. 2014. "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia". *Public Finance Review*. 42 (3).



- Pazos, M. (dir.) y M. Rodríguez (coord.). 2010. *Fiscalidad y equidad de género*. Fundación Carolina CeALCI. Madrid.
- Pérez Fragoso, L. 2011. "Políticas económicas en América Latina y el Caribe en perspectiva feminista: política fiscal". En Norma Sanchís (comp.). *Aportes al debate del desarrollo en América Latina: una perspectiva feminista*. Red Internacional de Género y Comercio y ONU Mujeres. Buenos Aires.
- PNUD. 2016. *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y El Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- Red boliviana de Mujeres Transformando Bolivia (Remte). 2016. "Reflexiones feministas sobre política fiscal y desigualdades". *Cuaderno de Trabajo*. 25. Red boliviana de Mujeres Transformando la Economía (Remte). La Paz.
- Stotsky, J. G. 2005. "Sesgos de género en los sistemas tributarios". En M. Pazos (ed.). *Política fiscal y género*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- Udape. Dossier de estadísticas sociales y económicas. Disponible en www.udape.gob.bo
- World Bank. 2016. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. World Bank. Washington. doi:10.1596/978-1-4648-0958-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO



Anexo

Tabla 1. Población según rama de actividad desagregada por sexo, 2015

| Rama de actividad | Actividad exenta | Hombre | | Mujer | | Total |
|---|--|------------|-------|------------|-------|-----------|
| | | Frecuencia | % | Frecuencia | % | |
| Agricultura, ganadería, caza, pesca y silvicultura | | 886.839 | 57,48 | 656.028 | 42,52 | 1'542.867 |
| Explotación de minas y canteras | Ventas en el mercado interno de minerales y metales en su primera etapa de comercialización | 97.151 | 93,69 | 6.546 | 6,31 | 103.697 |
| Industria manufacturera | | 321.130 | 61,35 | 202.297 | 38,65 | 523.427 |
| Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado | | 7.013 | 70,98 | 2.867 | 29,02 | 9.880 |
| Suministro de agua, evacuación de aguas residuales, gestión de desechos | | 7.217 | 80,90 | 1.704 | 19,10 | 8.921 |
| Construcción | | 456.462 | 96,48 | 16.662 | 3,52 | 473.124 |
| Venta por mayor y menor, reparación de automotores | | 334.580 | 41,20 | 477.489 | 58,80 | 812.069 |
| Transporte y almacenamiento | Servicio de transporte internacional de carga por carretera de empresas bolivianas | 299.412 | 94,18 | 18.515 | 5,82 | 317.927 |
| Actividades de alojamiento y servicio de comidas | | 65.395 | 20,88 | 247.825 | 79,12 | 313.220 |
| Informaciones y comunicaciones | | 34.892 | 68,51 | 16.040 | 31,49 | 50.932 |
| Intermediación financiera 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 capital y rendimientos de inversiones de patrimonios autónomos y de valores emitidos por NAFIBO SAM | 25.918 | 53,06 | 22.928 | 46,94 | 48.846 |
| Actividades inmobiliarias | | 5.345 | 59,78 | 3.596 | 40,22 | 8.941 |
| Servicios profesionales y técnicos | | 68.935 | 62,38 | 41.566 | 37,62 | 110.501 |
| Actividades de servicios administrativos y de apoyo | | 40.074 | 58,55 | 28.367 | 41,45 | 68.441 |
| Administración pública, defensa y seguridad social | | 110.069 | 65,44 | 58.132 | 34,56 | 168.201 |
| Servicios de educación | | 86.450 | 41,48 | 121.979 | 58,52 | 208.429 |
| Servicios de salud y asistencia social | | 47.440 | 36,76 | 81.618 | 63,24 | 129.058 |
| Actividades artísticas, entretenimiento y recreativas | Actividades culturales de artistas nacionales en escenarios o espacios municipales o nacionales | 27.819 | 82,39 | 5.944 | 17,61 | 33.763 |
| Otras actividades de servicios | | 60.800 | 53,62 | 52.584 | 46,38 | 113.384 |
| Actividades de hogares privados | | 8.121 | 9,49 | 77.491 | 90,51 | 85.612 |
| Servicio de organismos extraterritoriales | | 934 | 31,56 | 2.025 | 68,44 | 2.959 |

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta de hogares 2015.



Tabla 2. Diferencia entre un sistema de alícuota única frente a progresiva

| Ingreso | Situación actual El trabajo asalariado tributa al RC-IVA (13%) | | | Impuesto a la renta progresivo* | | |
|---------|---|-------------------|------------------|---------------------------------|-------------------|------------------|
| | Impuesto | Alícuota promedio | Renta Disponible | Impuesto | Alícuota promedio | Renta disponible |
| 8.000 | 1.040 | 13% | 6.960 | 400 | 5% | 7.600 |
| 38.000 | 4.940 | 13% | 33.060 | 3.040 | 8% | 34.960 |
| 68.000 | 8.840 | 13% | 59.160 | 6.800 | 10% | 61.200 |
| 98.000 | 12.740 | 13% | 85.260 | 12.740 | 13% | 85.260 |
| 128.000 | 16.640 | 13% | 111.360 | 19.200 | 15% | 108.800 |

| Ingreso | Situación actual El trabajo asalariado tributa al RC-IVA (13%) | | | Impuesto a la renta progresivo** | | |
|---------|---|-------------------|------------------|----------------------------------|-------------------|------------------|
| | Impuesto | Alícuota promedio | Renta Disponible | Impuesto | Alícuota promedio | Renta disponible |
| 8.000 | 1.040 | 13% | 6.960 | 400 | 5% | 7.600 |
| 18.000 | 2.340 | 13% | 15.660 | 1.440 | 8% | 16.560 |
| 28.000 | 3.640 | 13% | 24.360 | 2.800 | 10% | 25.200 |
| 38.000 | 4.940 | 13% | 33.060 | 4.940 | 13% | 33.060 |
| 48.000 | 6.240 | 13% | 41.760 | 7.200 | 15% | 40.800 |

Fuente: elaboración propia.

- * Impuesto a la renta progresivo:
- De 0 a 30.000 pagan 5%
 - De 30.001 a 60.000 pagan 10%
 - De 60.001 a 90.000 pagan 15%
 - De 90.001 a 120.000 pagan 20%
 - Más de 120.001 pagan 25%
- ** Impuesto a la renta progresivo:
- De 0 a 10.000 pagan 5%
 - De 10.001 a 20.000 pagan 10%
 - De 20.001 a 30.000 pagan 15%
 - De 30.001 a 40.000 pagan 20%
 - Más de 40.001 pagan 25%



Acerca de la autora

Verónica Paz Arauco. Economista boliviana dedicada a la investigación. Es máster en estudios avanzados en economía por la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona (España), y candidata a máster en ciencia política por la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz (Bolivia).

Actualmente es coordinadora de Campañas e incidencia en la oficina de Oxfam en Bolivia e investigadora asociada del CEQ Institute de la Universidad de Tulane en Nueva Orleans.

Fue coordinadora de la oficina del Informe de desarrollo humano del PNUD en Bolivia y coautora de varios informes y publicaciones. Ha publicado en revistas internacionales como *Siglo Veintiuno* y *Public Finance Review*.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15

www.fes.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, julio de 2018

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

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

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