

# ANÁLISIS DE GÉNERO DE LA POLÍTICA FISCAL BOLIVIANA: PROPUESTAS PARA LA AGENDA PENDIENTE DEL PROCESO DE CAMBIO.

Raquel Coello Cremades<sup>1</sup>

Investigadora asociada del área de género del ICEI y Consultora de ONU MUJERES.

Silvia Fernandez Cervantes<sup>2</sup>

Investigadora y Responsable del Área de Presupuestos Sensibles al Género de la Fundación Colectivo Cabildeo

*Fecha de recepción: marzo 2014*

*Fecha de aceptación: diciembre 2014*

## Resumen

Bolivia vive actualmente un proceso de cambio caracterizado por importantes reformas políticas y económicas guiadas por el propósito de superar el modelo neoliberal que imperó en el país. Bajo el nuevo paradigma del "Vivir Bien", el Estado vuelve a intervenir con fuerza en diferentes sectores de la economía y se articula con demandas modernizadoras de mejora de las condiciones de vida de las mayorías populares inmersas en una situación de pobreza, discriminación y exclusión. Este artículo resume los principales resultados del estudio sobre *Política Fiscal y Equidad de Género* llevado a cabo por las autoras para ONU MUJERES Bolivia en el año 2013. En una primera parte se describen los antecedentes y la evolución del actual sistema tributario boliviano. Posteriormente se señalan sus principales características y se realiza un análisis, desde la perspectiva de género, del objeto de gravamen y del sujeto pasivo, tanto de las cargas tributarias como de las exenciones y beneficios fiscales. El documento finaliza con un resumen de las principales conclusiones alcanzadas en la investigación destacando los elementos más significativos en relación a la igualdad de género.

**Palabras clave:** *Política Fiscal, Género, Sistema Tributario, Bolivia.*

## Abstract

Bolivia undergoes a process of ambitious political and economic reforms guided by the purpose of overcoming the neoliberal model that prevailed in the country. Under the new paradigm of the *Vivir Bien* ("Good Living"), the State intervenes in different fields of the economy to improve the living conditions of the great majority of the population, still facing poverty, discrimination and exclusion. This paper summarizes the main findings of the study on *Fiscal Policy and Gender Equality* carried out by the authors for UN Women Bolivia in 2013. First it presents the background and the evolution of the actual tax system in Bolivia, followed by a description of its main characteristics. Secondly the article includes a synthesis of the analysis from a gender perspective made of the levies and benefits applied to different tax bases and taxpayers. It ends with a summary of the main conclusions of the research, highlighting the most significant elements related to gender equality issues.

**Keywords:** *Fiscal Policy, Tax System, Gender, Bolivia.*

<sup>1</sup> [raquelcoellocremades@hotmail.com](mailto:raquelcoellocremades@hotmail.com)

<sup>2</sup> [silfer842@gmail.com](mailto:silfer842@gmail.com)

## INTRODUCCIÓN

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. 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 el 2009 sienta las bases del nuevo modelo de economía plural orientado al *vivir bien* de todas las bolivianas y bolivianos, estableciendo, en su artículo 8, la equidad de género como uno de los principios y valores sobre los que el Estado debe sustentarse para promover la participación, el bienestar común, la responsabilidad, la justicia social, la distribución y redistribución de los productos y bienes sociales para vivir bien.

En consecuencia, 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.

Este artículo resume los principales resultados del estudio sobre *Política Fiscal y Género*<sup>3</sup> llevado a cabo en Bolivia durante el 2013 con el objetivo de conocer las principales implicaciones respecto a la igualdad de género del actual sistema tributario de Bolivia.

El estudio partió del reconocimiento de los importantes avances ya existentes en el país para lograr la incorporación de la perspectiva de género en la política fiscal a través de las denominadas experiencias de "Presupuestos Sensibles al Género" (PSG). No obstante, hasta la fecha, la mayoría de estos esfuerzos se habían concentrado en la incidencia sobre los presupuestos públicos abordando el lado del gasto<sup>4</sup>. Por ello, la investigación centró su objeto de estudio de los ingresos, ámbito todavía sin analizar desde la perspectiva de género en Bolivia, aunque con importantes referentes en la región<sup>5</sup>.

Para la investigación se llevó a cabo la revisión exhaustiva de la normativa tributaria y se trabajó con datos del Censo sobre población desagregados por sexo, actividad económica e índice de desarrollo humano facilitados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). También se llevaron a cabo entrevistas con especialistas en las temáticas abordadas y se organizó un grupo de discusión con personas expertas y un taller con organizaciones de mujeres para presentar y validar los resultados.

El presente artículo está organizado en una primera parte donde se describen los antecedentes y la evolución del actual sistema tributario boliviano. Posteriormente se señalan sus principales características y se realiza un análisis desde la perspectiva de género del objeto de gravamen y del sujeto pasivo, tanto de las cargas tributarias como de las exenciones y beneficios fiscales. El documento finaliza con un resumen de las principales conclusiones alcanzadas en la investigación destacando los elementos más significativos en relación a la igualdad de género.

<sup>3</sup> El estudio *Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien* fue desarrollado por las autoras para ONU MUJERES Bolivia. En el mismo, además del análisis del sistema tributario, se profundiza en el estudio de los sesgos de género de tres impuestos seleccionados y se realiza también la revisión del sistema integrado de pensiones.

<sup>4</sup> 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](http://www.presupuestoygenero.net) o las webs institucionales de estas organizaciones.

<sup>5</sup> Hasta la fecha, en América Latina existen investigaciones realizadas para Chile (Rodríguez, 2010), Ecuador (Vásconez y Gutiérrez, 2010), Guatemala (Guzmán y Cabrera, 2010), México (Pérez y Cota, 2010) y Argentina (Rodríguez, Gherardi y Rossignolo, 2010)

## **POLÍTICA FISCAL Y GÉNERO: UNA ARTICULACIÓN NECESARIA**

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, muchos de ellos suelen presentar sesgos de género, impactando de manera diferenciada en hombres y mujeres, 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 (Stotsky, 1997)<sup>6</sup>. 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 constan por escrito en el código o las reglamentaciones fiscales, aunque también pueden 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 implícito es más difícil de identificar pues para ello es preciso observar las diferentes maneras en que el sistema tributario afecta a las personas en función del género.

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). Por otro lado, 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 la *tributación directa*, y particularmente en el impuesto a los ingresos personales, los sesgos de género son más fáciles de identificar, ya que este tipo de tributos pueden ser directamente atribuibles a personas o grupos de personas. El cuadro 1 muestra algunos ejemplos de los sesgos implícitos y explícitos de género que en ocasiones es posible encontrar en el impuesto a la renta personal, tanto de las declaraciones individuales como conjuntas<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Además de por la citada autora, Janet Stotsky (1997, 2005), este tema ha sido ampliamente estudiado, por autoras como Kathleen Barnett y Caren Grown (2004), María Pazos (2005, 2010), Lucía Pérez Frago (2011), Corina Rodríguez (2008, 2010), Janet Stotsky (2005) o Paloma de Villota (2001, 2003, 2005), entre otras.

<sup>7</sup> 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. Una explicación detallada de cada uno de estos sesgos se encuentra en Stotsky (2005).

**CUADRO 1: EJEMPLOS DE POSIBLES SESGOS DE GÉNERO DE LOS IMPUESTOS A LA RENTA PERSONAL**

	DECLARACIÓN CONJUNTA	DECLARACIÓN INDIVIDUAL
SESGOS EX-PLÍCITOS	Cuando se aplican tasas impositivas diferentes a hombres y mujeres.	
	Cuando las exenciones y deducciones varían en función del sexo del contribuyente.	
	Responsabilidad de un solo miembro de la unidad familiar por el cumplimiento de las normas tributarias.	
		Cuando los ingresos no laborales (por bienes de titularidad compartida) se asignan a uno de los cónyuges
SESGOS IM-PLÍCITOS	Tratamiento diferenciado a la persona que obtiene la renta secundaria dentro de la unidad familiar.	Modificación de la carga tributaria de los tramos más altos o más bajos de ingresos
	Desgravación 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*, resulta más complejo hacer visibles y evaluar los sesgos de género, puesto que el objeto de gravamen (consumo, venta, transferencias) no es necesariamente atribuible de manera directa a un perfil de personas en particular. En este tipo de impuestos, es más difícil encontrar sesgos explícitos de género ya que sólo aparecerían si se discriminara el sexo del productor o consumidor, a la hora de imponer el gravamen (Rodríguez, 2008). 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 es posible destacar:

- *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 (Stotsky, 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. Como señala Rodríguez (2008: 25) "la determinación de este tipo de sesgos es compleja, en parte porque las decisiones de consumo operan al interior de los hogares, y por lo mismo son difícil de captar" (al no quedar registrada, normalmente, la información de consumo a nivel individual, sino por unidad doméstica). Pero además, los patrones de consumo de los hogares, son el resultado de procesos de negociación internos, también influidos por las relaciones de género preponderantes. En consecuencia, 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 disponibles para realizar este estudio.
- *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 contemplen) puedan estar afectando a determinados sectores y ramas de actividad, que generan empleo de una manera diferenciada para hombres y mujeres. En este caso, el análisis de las implicaciones en relación a la equidad de género pasa por comprender cuál es el impacto de la estructura tributaria sobre sectores de actividad que emplean en una proporción muy superior a mujeres que a hombres (o al contrario) (Rodríguez, 2008).

- *Sesgo implícito por la carga tributaria de bienes y servicios básicos.* Otro elemento que permite aproximarse al análisis de los sesgos implícitos de género de los impuestos indirectos es la carga tributaria con la que es gravada la adquisición de bienes y servicios básicos y de aquellos que contribuyen al cuidado y la sostenibilidad de la vida, ya que, debido a los comportamientos y roles de género, las mujeres tienden a destinar un porcentaje mayor de sus ingresos que los hombres a la adquisición de este tipo de bienes y servicios, siguiendo el rol asignado socialmente de responsabilidad del cuidado.

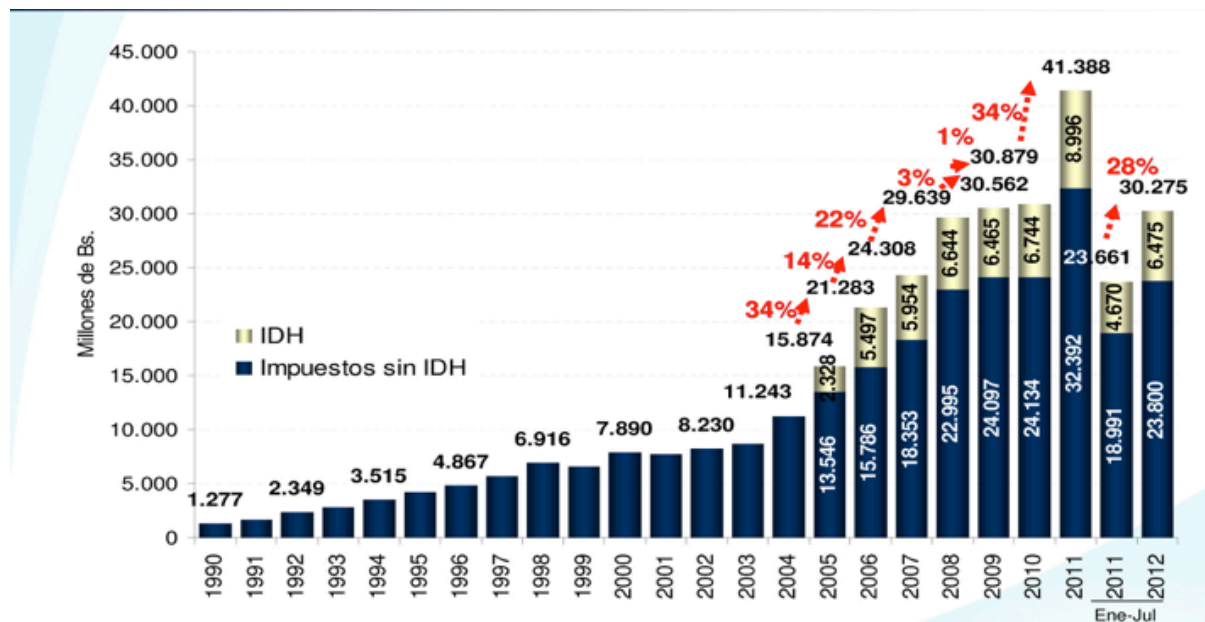
## **ANÁLISIS DEL SISTEMA TRIBUTARIO BOLIVIANO: UNA MIRADA DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

### **Antecedentes y evolución del sistema tributario boliviano**

El actual sistema tributario boliviano tiene su origen en el año 1986, cuando se aprueba el Código Tributario (Ley 843). Anteriormente el sistema comprendía una gran cantidad de tributos cuya recaudación, sin embargo, sólo representaba el 2% del PIB. Los componentes de esta reforma fueron primordialmente dos: una base tributaria amplia e impuestos de fácil administración (Cossio, 2001). La reforma del Código Tributario es modificada parcialmente en 1994 mediante la aprobación Ley 1606, que introduce ligeras reformas en el impuesto de bienes inmuebles y vehículos automotores gestionado por los municipios y en el impuesto sobre las utilidades (beneficios) de las empresas. Sin embargo, el cambio más importante se produce en 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.

Todas estas reformas en el sector fiscal, además del incremento de precios internacionales y las 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 (Canavire-Bacarreza y Mariscal, 2010). Como muestra el gráfico 1, este incremento se acelera de manera particular a partir del año 2005 con la mencionada reforma y entrada en vigor del IDH.

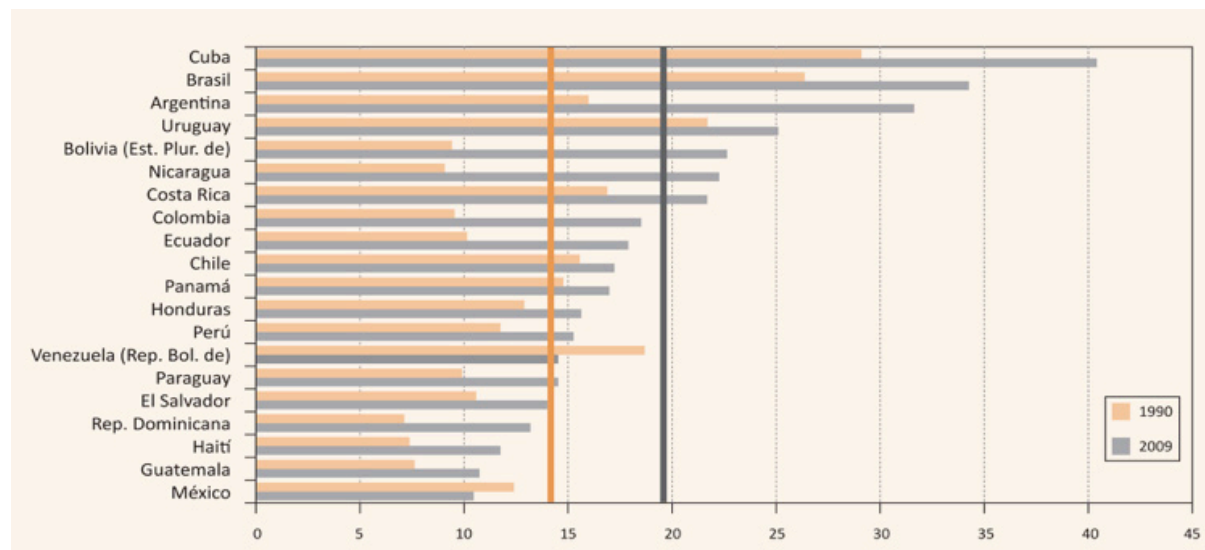
**GRÁFICO 1: Recaudaciones Tributarias en Bolivia (En millones de Bolivianos)**



**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)

Tal y como puede apreciarse en el 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.

**GRÁFICO 2: Carga tributaria de los países de América 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)

## Impuestos que conforman el sistema tributario boliviano

En Bolivia los impuestos vigentes en la actualidad se agrupan bajo dos regímenes tributarios: El régimen General y el régimen Simplificado

- a. *Régimen General.* Supone el 99% de la recaudación y bajo el mismo se encuentran los principales impuestos de ámbito nacional: El Impuesto al Valor Agregado (IVA), el régimen complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC - IVA), el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), el Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD), el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), el Impuesto a Los Consumos Específicos (ICE), el impuesto a las sucesiones y a las transmisiones gratuitas de bienes (TGB), el Impuesto a las salidas al exterior (ISAE) y el 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 que son recaudados y gestionados por los municipios. Por otro lado, a través de la denominada "coparticipación tributaria"<sup>8</sup>, los municipios reciben también el 20% de lo recaudado en los impuestos de carácter nacional (a excepción del ITF y el IDH). El cuadro 2 muestra un resumen de las principales características de estos impuestos.
- b. *El régimen simplificado,* bajo el cual se establecen regímenes especiales para las personas que desarrollan actividades económicas específicas. Dentro del cual encontramos: El régimen tributario simplificado (aplicado a las personas naturales que ejercen el comercio minorista, vivanderas/os y artesanos/as), el sistema tributario integrado (destinado a personas naturales que prestan servicios públicos de transporte y pueden ser propietarios de un máximo de 2 vehículos) y el régimen agropecuario unificado (aplicado a personas naturales propietarias de pequeñas explotaciones agropecuarias). A pesar de ser el régimen bajo el que tributa la gran mayoría de la población, en el año 2011 el monto recaudado por este sistema apenas alcanzaba en 0,1% del total de recaudación<sup>9</sup>.

**CUADRO 2: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS IMPUESTOS DEL RÉGIMEN GENERAL**

IMPUESTO	OBJETO DEL GRAVAMEN*	SUJETO PASIVO**	ALÍCUOTA (Cuota de gravamen)	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

<sup>8</sup> Creada en el año 1994 por la Ley 1551 de Participación Popular como mecanismo para dotar de financiación de los gobiernos locales y promover el proceso de descentralización.

<sup>9</sup> Datos facilitados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Viceministerio de Política Tributaria. Dirección General de Estudios Tributarios

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
<b>IMPUESTOS DE DOMINIO DE LAS GOBERNACIONES</b>					
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
<b>IMPUESTOS DE DOMINIO MUNICIPAL</b>					
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	

(\*) El Objeto de gravamen (denominado hecho generador, en el código tributario boliviano) es el conjunto de bienes, servicios y/o derechos respecto de los cuales se establece un tributo.

(\*\*) El sujeto pasivo es la persona física o jurídica que tiene la obligación de contribuir con el pago del impuesto

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

Dada su importancia en términos recaudatorios, el estudio se centró en el análisis de los impuestos del régimen general de carácter nacional, utilizando como fuente principal de información la normativa correspondiente a dichos impuestos, los datos sobre recaudación tributaria facilitados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y los datos del Censo de Población facilitados por el INE10.

<sup>10</sup> A pesar de los varios intentos, para el desarrollo del este trabajo no fue posible 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 que finalmente se optó por utilizar la base de datos de población del INE, desagregada por sexo, nivel de IDH, categoría ocupacional y actividad económica elaborada en base a las proyecciones actualizadas de los datos del Censo 2001.

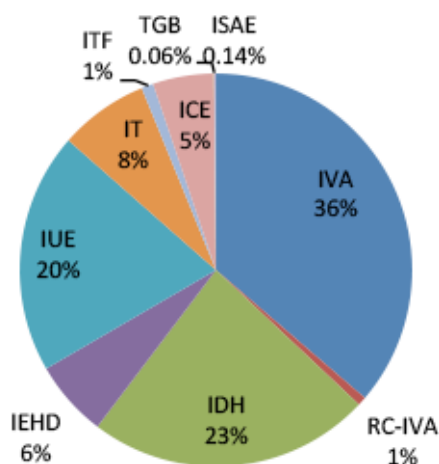


## Principales características del régimen general

El análisis de la normativa tributaria y los datos de recaudación permite identificar los siguientes elementos característicos del régimen general tributario de Bolivia:

- a. *Concentración del monto de recaudación en pocos impuestos:* Como muestra el gráfico 3, en Bolivia 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<sup>11</sup>. Si a estos tres impuestos añadimos el IEHD y el IT el monto se eleva a 93% de la recaudación obtenida 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, fundamentalmente de los hidrocarburos y la 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.

**GRÁFICO 3: Desglose por impuestos de la recaudación de 2011**

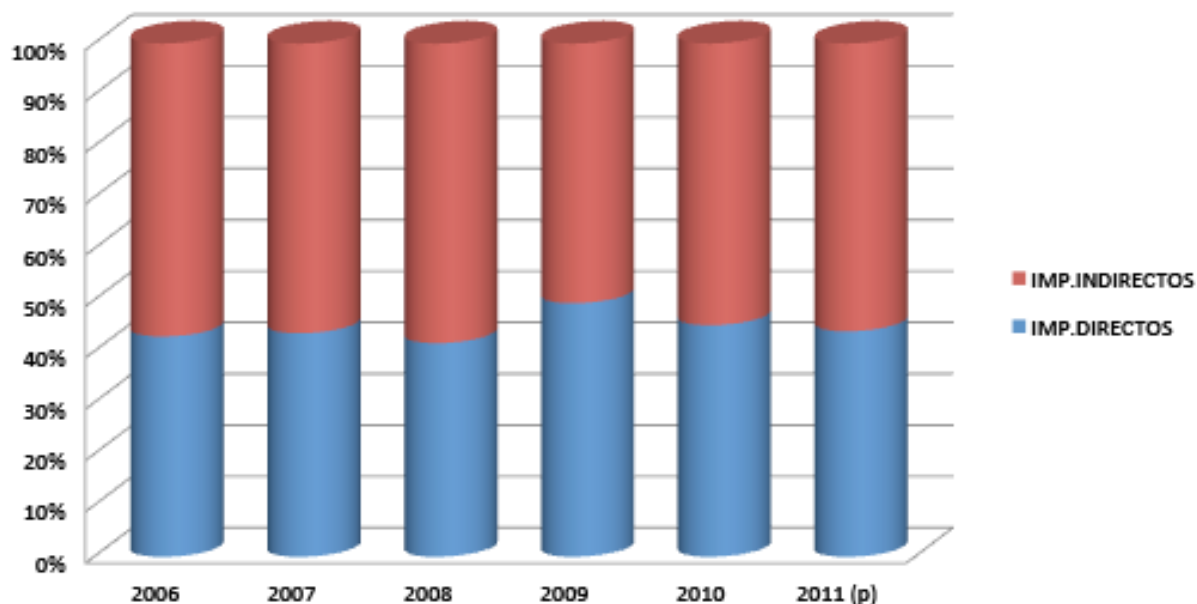


**FUENTE:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Viceministerio de Política Tributaria. Dirección General de Estudios Tributarios.

- b. *Mayor dependencia 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 4).

<sup>11</sup> Contabilizado así en los datos proporcionados por el Ministerio de Economía y Finanzas

**GRÁFICO 4: Reparto de la recaudación entre impuestos directos e indirectos**



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

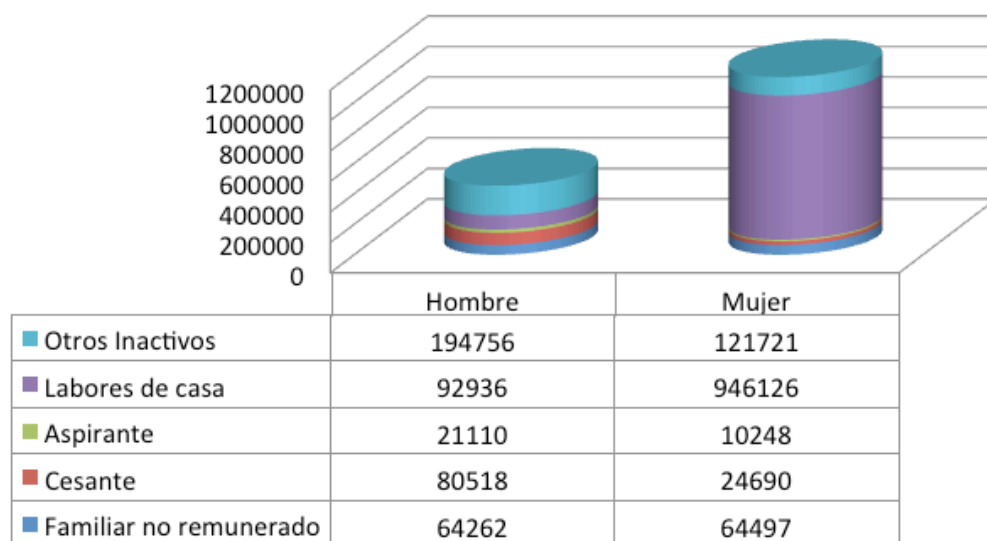
Dado que los impuestos indirectos se recaudan independientemente del volumen de ingresos, nivel de renta o capacidad de pago de quienes contribuyen, suponen un elemento de regresividad para el sistema tributario porque afectan a la equidad vertical<sup>12</sup>, aunque la regresividad puede verse parcialmente compensada dependiendo del carácter redistributivo del gasto, es decir, de si lo que se recauda es invertido en brindar bienes y servicios para la población con menos recursos.

En Bolivia, este carácter regresivo tiene un claro sesgo de género ya que, como muestra el gráfico 5, el número de mujeres presentes en las categorías ocupacionales por cuya actividad no se percibe ningún ingreso es un 24% superior al de los hombres<sup>13</sup> (3,1 millones frente a 2,5)<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Para evaluar de qué forma la política tributaria contribuye a la redistribución, se usa el concepto de "incidencia tributaria". A través de la incidencia tributaria se mira el peso relativo de los impuestos sobre la capacidad contributiva de las personas que los pagan. Para ello se utilizan habitualmente dos criterios de evaluación vinculados a la equidad que establece el sistema: La equidad horizontal, referida al hecho de que las personas que tienen un mismo nivel de capacidad contributiva deben tributar un mismo nivel de impuestos y la equidad vertical, referida al hecho de que aquellas personas que tienen distinto nivel de capacidad contributiva, deben tributar distinto nivel de impuestos.

<sup>13</sup> Cálculos realizados utilizando los datos de hombres y mujeres en cada categoría ocupacional (INE, Censo 2001 proyectado al 2005 para la elaboración del IDH).

<sup>14</sup> Esto no significa que estas personas carezcan completamente de ingresos. Lo que el estudio establece es que, la actividad principal a la que se dedican (y por la que son categorizados por el INE) no les supone una fuente de ingresos, y por lo tanto, los ingresos con los que estas personas cuentan, procederán normalmente de transferencias intra-hogares, es decir, de ingresos generados por otra persona en la unidad familiar.

**GRÁFICO 5: Población en categorías ocupacionales por las que no se perciben ingresos, desagregada por sexo**

**FUENTE:** Elaboración propia en base datos de población por categoría ocupacional del INE (Censo 2001 proyectado al 2005).

Es importante señalar que en Bolivia, esta dependencia de impuestos indirectos mejoró desde la entrada en vigor del IDH<sup>15</sup> en el año 2005. Este impuesto no sólo permitió dotar de mayor progresividad al sistema por el incremento de recursos recaudados en los impuestos directos, sino porque es la principal fuente de financiación de los programas de protección social y de las transferencias directas de renta<sup>16</sup>.

Sin embargo, la tributación indirecta sigue suponiendo más de la mitad de la recaudación y, como vimos anteriormente, una gran parte de la misma está generada a través del IVA, impuesto que inicialmente afecta al conjunto de la población (aunque como veremos más adelante, determinados colectivos pueden eximirse de una parte de su pago) pero que recae de manera desproporcionada en la población que no percibe ingresos por su actividad principal, dentro de la cual las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas.

Así, como ha sido señalado por otros estudios (Paz, Gray, Jiménez y Yáñez, 2012) en Bolivia mientras el índice de Gini se reduce en un 2% cuando se aplican las transferencias directas 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.

<sup>15</sup> 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 ya que es considerado un impuesto que grava directamente las fuentes de riqueza y renta.

<sup>16</sup> Bono Juancito Pinto (transferencia monetaria condicionada destinada a los niños y niñas de ocho cursos del sistema educativo), Bono Juana Azurduy (transferencia monetaria condicionada destinada a mujeres embarazadas y niños y niñas menores de dos años que cumplan con asistir a controles integrales en salud) o Renta Dignidad (Renta Universal de Vejez de carácter no contributivo entregada a todas las personas mayores de 60 años), entre otros.

- c. *Predominio 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, es decir, 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<sup>17</sup>) de las empresas, ya sean estas públicas, privadas o unipersonales. El IDH, 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 RM, 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 el monto pagado en concepto de IVA hasta un límite de 6 salarios mínimos. De hecho en Bolivia no existe un impuesto específico a las rentas de las personas físicas, 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 impuestos diferentes y de manera separada para cada una de las distintas fuentes de ingreso (trabajo dependiente, independiente, arrendamientos, herencias, etc.) o en función del desarrollo de ciertas actividades (comercialización, producción, transmisiones gratuitas, transacciones financieras, etc.).

La búsqueda de la equidad horizontal requiere de 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. Desde un punto de vista de género, 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, costes financieros, etc...) sino también los costes asociados con la reproducción de la propia fuerza de trabajo (como alimentación, vestimenta, inversión en salud, educación, etc.), sin los cuales sería imposible generar dicho ingreso. Dadas las características del actual sistema tributario boliviano, esta posibilidad no está contemplada.

- d. *Existencia de cuotas de gravamen únicas.* Otra de las características del sistema boliviano es que la gran mayoría de los impuestos, ya sean directos o indirectos, tienen establecida una única cuota de gravamen (alícuota). Las únicas excepciones son el ICM-RM<sup>18</sup>, el IUE de las empresas mineras<sup>19</sup>, el TGB<sup>20</sup> y en contadas excepciones el IVA<sup>21</sup>. En ninguno de estos casos, el establecimiento de estas cuotas diferenciadas está establecido en función del monto de la renta que se grava. Este elemento, junto con la ausencia de mínimos exentos 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.

En el caso de Bolivia, esta falta de progresividad comporta además un sesgo de género, ya que beneficia en mayor medida a los hombres que ganan de media un 74% más que las mujeres (ver cuadro 3) y que, de existir una escala progresiva, deberían tributar por una cantidad proporcionalmente mayor.

<sup>17</sup> 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

<sup>18</sup> En el ICM, la cuota 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

<sup>19</sup> EL IUE de las empresas mineras, donde existe una cuota adicional del 12,5%.

<sup>20</sup> El TGB prevé cuotas diferenciadas en función del grado de parentesco de al persona que reciba la herencia o transmisión gratuita del bien.

<sup>21</sup> 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.

**CUADRO 3: Bolivia: Ingreso Promedio<sup>22</sup> Mensual 2009 (En Bolivianos)**

	Hombre	Mujer
Urbano	2149	1352
Rural	817	323
Nacional	1649	947

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

### Análisis del objeto de gravamen

Para poder llevar a cabo el análisis del objeto de gravamen, éste fue primeramente clasificado de acuerdo a dos categorías: aquellos por los que se tributaba en función del tipo de ingreso/renta generada y aquellos en los que el objeto se constituía en función del tipo de actividad económica desarrollada.

En relación a los *tipos de ingresos y rentas gravadas*, (ver cuadro 4) 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 cuotas esto puede suponer entre el 29 y el 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.

**CUADRO 4: Análisis de Impuestos de acuerdo al objeto de gravamen de acuerdo al tipo de renta o ingreso**

ANÁLISIS DE IMPUESTOS POR OBJETO DEL GRAVAMEN		RC-IVA	IUE	IDH	ICM/RM	TGB	IVA	IEHD	IT	ITF	ICE	ISAE	TOTAL
		13%	25%	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				5
	Ingresos del trabajo dependiente	X											1
	Ingresos del trabajo independiente		X				X		X				3
	Ingreso de utilidades empresariales		X										1
	Ingreso de la explotación de recursos naturales			X	X								1
	Ingresos de transferencias					X			X				2
	Subvenciones, subsidios, pensiones	EX											0
	Donaciones y transmisiones gratuitas					X			X				2
	Ingresos de capital	X	X										2
	Ingreso financiera por depósitos, operaciones de crédito		X										1
	Ingreso financiera por participaciones de capital (dividendos)	EX											0
	Ingreso por bienes inmuebles (arriendos)		X										1
	Ganancias patrimoniales (incremento de valor en la venta de activos)	EX	EX					EX		EX			0
	Tenencia de Patrimonio (*)												0

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

En el caso de Bolivia, los subsidios, transferencias y pensiones, no pagan ningún tipo de impuesto 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<sup>23</sup>. Las otras rentas que no pagan ningún tipo de impuestos son las rentas financieras por participaciones de capital (dividendos) y las ganancias patrimoniales

<sup>22</sup> Promedio Nacional en base a datos de ocupación principal por rama de actividad económica

<sup>23</sup> INE Datos del Censo de 2001 proyectados al 2011.

(incremento de valor en la venta de activos). Esta falta de tributación sobre las rentas financieras también afecta a la equidad vertical ya que para disponer de este tipo de rentas, las personas deben tener una cierta capacidad de ahorro (o de patrimonio acumulado), y por lo tanto mayor capacidad económica. Desde un punto de vista de género, de acuerdo con los datos arrojados por estudios recientes en la región (Deere y Contreras, 2011), existe una menor proporción de mujeres titulares de activos financieros que de hombres, lo que en términos de objeto de gravamen implicaría también un mayor beneficio para los primeros que para las segundas.

Los ingresos gravados con cuotas mayores son las rentas de las actividades económico-productivas, para las que éstas oscilan entre el 13% del trabajo asalariado y el 50% de las actividades de producción de hidrocarburos (Ver gráfico 6).

**GRÁFICO 6: Rango de la cuota para los distintos tipos de ingresos**



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

Si realizamos el análisis de acuerdo con el *tipo de actividad* (ver cuadro 5), la comercialización de bienes y servicios -ya sean internos o de importación-, es la actividad sobre la cual recae un mayor número de impuestos, ya que está gravada con hasta 5 tipos diferentes (IVA, IEHD, ICM-RM, IT e ICE). El rango de la cuota puede oscilar entre el 0,01% para la venta de ciertos minerales gravados 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 productos -como cigarrillos y vehículos automotores- afectados simultáneamente por el IVA y el ICE). De acuerdo con datos del INE (2011), 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) y en total, las mujeres suponen un 56% de la población ocupada en el comercio, por lo que esta actividad fuertemente generadora de empleo femenino, es una de las más afectadas por una simultaneidad de impuestos y por las mayores tasas que pueden alcanzarse en el sistema boliviano.

### CUADRO 5: Análisis de Impuestos de acuerdo al objeto de gravamen de acuerdo al tipo de actividad económica

ANÁLISIS DE IMPUESTOS POR OBJETO DEL GRAVAMEN		RC-IVA	IUE	IDH	ICM/RM	TGB	IVA	IEHD	IT	ITF	ICE	ISAE	TOTAL
		13%	25%	32%+18%	0,01-7%	1-20%	13%	Hasta 50%	3%	0.15%	18-50	217Bs	
Tipos de actividad económicas	Alicuota												
	Producción	X		X									2
	Producción de bienes y servicios (Trabajo asalariado)	X											1
	Producción de Hidrocarburos			X									1
	Comercialización, distribución				X		X	X	X		X		5
	Venta de bienes						X	X	X		X		4
	Venta de servicios						X		X				2
	Venta de materias primas y recursos naturales				X		X		X		X		4
	Arrendamiento								X				1
	Importación						X	X			X		3
	Exportación								EX				0
	Financiación									X			1
	Compra-Venta de activos financieros						EX		EX				0
	Transacciones financieras									X			1
	Otros												1
Salidas al exterior											X	1	

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

En segundo lugar está la producción de bienes y servicios, 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 es el vinculado al sector financiero, cuyo único impuesto aplicable es el ITF. Dentro de éste, las actividades como la compra-venta de valores financieros están exentas de todos los impuestos incluidos el IVA o el IT. Las actividades financieras son además las que soportan una menor cuota de impuesto 0,15% correspondiente al ITF). Según datos del INE (2011), las actividades económicas vinculadas al sector financiero, 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), por lo que, en el caso boliviano, una de las actividades que menor empleo genera (particularmente femenino) parece ser también una de las que menos impuestos soporta.

#### Análisis del sujeto pasivo

El cuadro 6 muestra el perfil del sujeto pasivo gravado por los impuestos de carácter nacional del régimen general. En este cuadro se aprecia cómo, en términos globales, hay más tributos que afectan a personas naturales que a personas jurídicas. Las categorías ocupacionales potencialmente más afectada son la de los denominados "cuenta propia" (equivalente al trabajo en régimen de autónomos en el caso español), con 8 impuestos, seguida de las personas asalariadas, empleadoras y cooperativistas que aparecen como sujetos pasivos potenciales de 7 tributos. Las personas pertenecientes a categorías ocupacionales por cuya actividad no se perciben ingresos y los pensionistas pueden verse afectadas por hasta 6 de los 10 impuestos.

### 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/a, pensionista, rentista	X			X			X	X	X	X	6
	Categorías ocupacionales por las que no se perciben 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 deducirse 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

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<sup>24</sup>. 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).

El IVA, que recordemos es el impuesto por el que más se recauda<sup>25</sup>, es un impuesto que acaba recayendo en las personas naturales, y dentro de éstas, con una mayor incidencia en los jubilados, pensionistas, rentistas y personas en categorías ocupacionales por las que no perciben ingresos propios. 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 pueden deducirse el IVA pagado a través de la figura conocida como el "crédito fiscal"<sup>26</sup>. También las personas asalariadas pueden descontarse el IVA pagado del monto a retener por la persona empleadora en concepto de RC-IVA, por un monto máximo equivalente a 6 salarios mínimos. Entre otros elementos, esta circunstancia, hace del IVA un impuesto enormemente regresivo para el sistema tributario boliviano porque sobre todo acaban pagándolo, no pudiendo recuperarlo o deducírselo, las personas con menor capacidad de pago (personas en categorías ocupacionales por las que no perciben ingresos y rentistas).

<sup>24</sup> 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, alquilan un bien... sin embargo no se han considerado porque de verse afectados no serían en calidad de asalariados o pensionistas.

<sup>25</sup> 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.

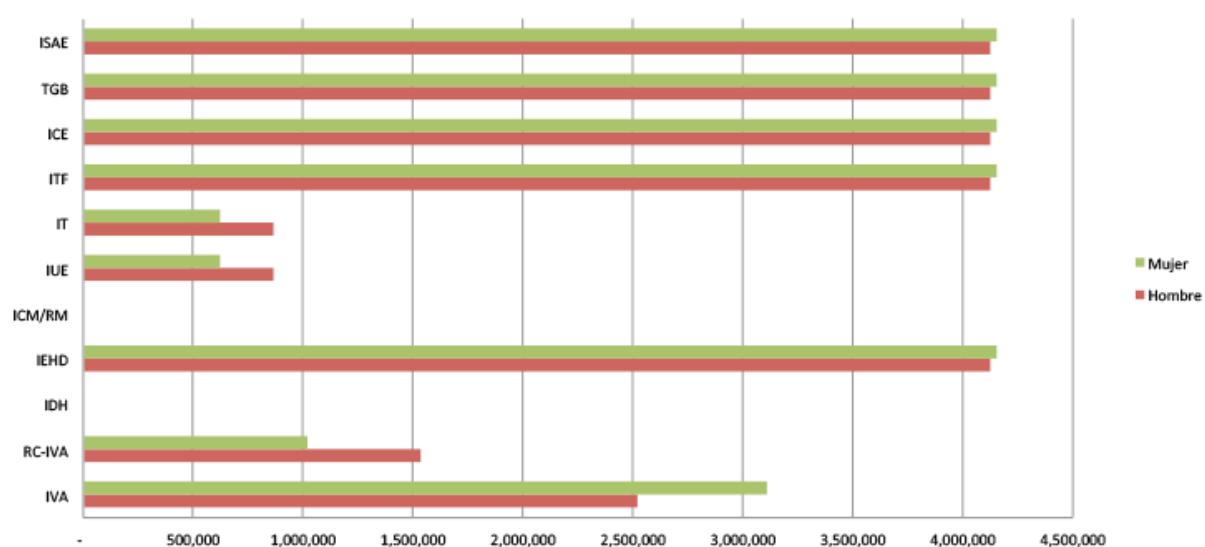
<sup>26</sup> El crédito fiscal es el importe que resulte de aplicar la cuota establecida sobre el monto de las compras, importaciones definitivas de bienes, contratos de obra o prestaciones de servicios, mientras que el Débito fiscal es el resultante del IVA aplicado a las Ventas. El pago al fisco se 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.



El siguiente impuesto en volumen de recaudación (el IDH) recae en las personas jurídicas o 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<sup>27</sup>.

El IUE -tercer impuesto en volumen de recaudación- es pagado 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 cuota se estableciera también en función de la cantidad de utilidad o renta neta generada.

**GRÁFICO 7: Sujetos pasivos potenciales del régimen general de carácter nacional**



**FUENTE:** Elaboración propia en base a la información recopilada en la normativa tributaria y datos de población por categoría ocupacional desagregados por sexo del INE (2011).

Siguiendo con el análisis del sujeto pasivo, el gráfico 7 muestran la cantidad de hombres y mujeres potenciales contribuyentes de cada uno de los impuestos<sup>28</sup>. De acuerdo a este análisis existen 5 impuestos que afectan potencialmente al conjunto de la población (IEHD, ITF, ICE, TGB e ISAE).

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 ocupacionales por las que no se perciben ingresos propios (mayormente afectada por el IVA) hay un mayor número de mujeres que de hombres y porque en las categorías con ingresos que pueden descontarse el IVA pagado de otros impuestos (personas asalariadas, empleadoras, trabajadoras independientes/cuentapropias, cooperativista de producción) predominan los hombres.

En cambio, el IT, el IUE y el RC-IVA, al gravar el ingreso y la utilidad de ciertas actividades económicas realizadas por estas categorías ocupacionales en las que predominan los varones (autónomos/"cuentapropias", empleadores y cooperativistas), son impuestos que pueden potencialmente

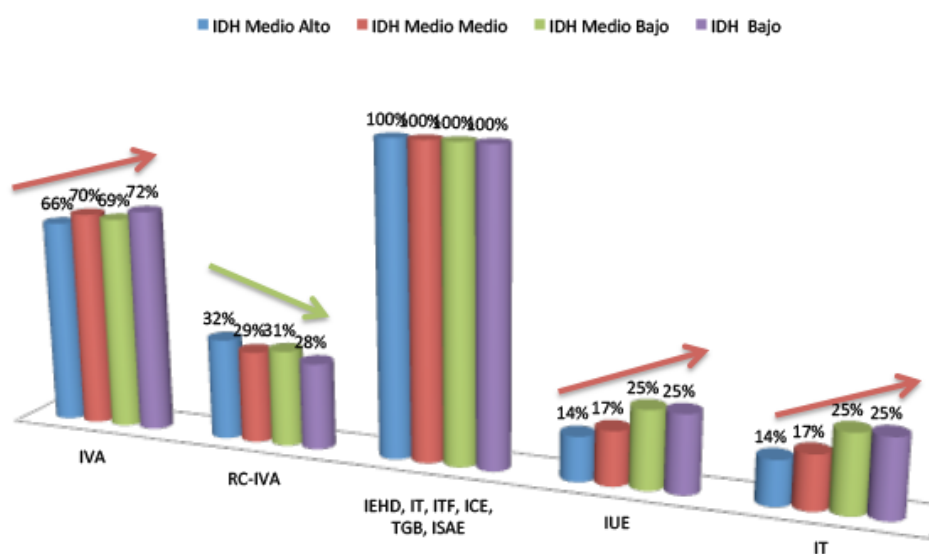
<sup>27</sup> Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy y Renta Dignidad, entre otros.

<sup>28</sup> Cálculos realizados utilizando la normativa tributaria y los datos de hombres y mujeres en cada categoría ocupacional (INE, Censo 2001 proyectado al 2005 para la elaboración del IDH).

afectar en una mayor proporción a los hombres que las mujeres (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 permiten generarlos, los potenciales contribuyentes cuentan al menos con una fuente de ingreso propio para hacer frente al pago del impuesto. 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.

### GRÁFICO 8: Porcentaje de la población por grupo de IDH sujeto potencial de cada impuesto



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

Si realizamos el análisis de acuerdo al nivel de IDH (gráfico 8), 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 IDH-Bajo (28%), resultado así un impuesto más progresivo.

### Análisis de las exenciones y beneficios fiscales

En Bolivia la gran mayoría de las exenciones fiscales se fijan en función del objeto de gravamen, es decir, exonerando ciertas rentas/ingresos. Sólo 4 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.

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 para tomar en cuenta las cargas vinculadas a las actividades reproductivas.

Otra característica a señalar en relación con los beneficios fiscales es que 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 determinados 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 receptor de renta y que cuentan con personas a su cargo, etc.).

El tipo ingreso o renta que se beneficia de mayores exenciones, 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. Igualmente son las actividades financieras (intermediación, compra-venta de activos financieros, etc.) las que acumulan un mayor número de beneficios fiscales.

Como se señaló anteriormente, desde un punto de vista de género, en la región existe una menor proporción de mujeres titulares de activos financieros que de hombres<sup>29</sup>, lo que implicaría también que la tributación favorable a este tipo de rentas implicaría mayores beneficios para los primeros que para las segundas.

Otro de los elementos 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 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. Esta circunstancia, junto con el hecho que se mencionaba anteriormente de la existencia de una cuota 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.

Como mencionábamos anteriormente, uno de los beneficios fiscales que más llama la atención del sistema tributario boliviano es la posibilidad que tienen las personas asalariadas de descontar el IVA pagado en cualquier tipo de factura de la cantidad que les corresponde pagar por RC-IVA (impuesto que grava el ingreso del trabajo dependiente e independiente) hasta un monto equivalente a 6 salarios mínimos. Este beneficio está contemplado para el IVA de cualquier tipo de producto, por lo que podría darse el caso de que una persona que tribute al RC-IVA se pudiera desgravar el IVA pagado por un auto de lujo, por ejemplo.

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. En los sistemas tributarios, en general, la existencia de este mínimo exento 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. Como hemos visto, esta falta de progresividad contiene un sesgo de género porque son mayoritariamente mujeres quienes están en los segmentos de población de las rentas más bajas.

<sup>29</sup> La CEPAL ha señalado como "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, 2004:49).

## CONCLUSIONES

Tras la introducción del IDH en 2005 el Sistema tributario boliviano ha mejorado notablemente tanto en su carácter progresivo como en su capacidad recaudatoria. No obstante, para la mayor parte de los impuestos, continúa vigente el régimen planteado desde 1994 a través del Código Tributario bajo el cual persisten todavía importantes elementos que dotan de regresividad al sistema tanto en términos sociales como de género.

El 80% de la recaudación se origina en sólo 3 impuestos, siendo el más importante el IVA, cuyo diseño es altamente regresivo en términos de equidad vertical porque afecta en mayor proporción a la población cuya actividad principal no permite la generación de ingresos económicos propios, lo que no les permite deducírselo mediante la figura del crédito fiscal. Los datos muestran además que mujeres son mayoría en estas categorías ocupacionales.

Este efecto regresivo es además agravado por falta de cuotas reducidas o exenciones para productos de primera necesidad, que deben ser adquiridos por todas las personas independientemente de su situación económica, elevando el coste de la canasta básica. Sin bien el estudio no entra a analizar datos sobre patrones de consumo, siguiendo las pautas demostradas en diversos estudios a nivel mundial (Banco Mundial, 2012), 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 indirecta hacia la comercialización de estos bienes y servicios básicos, perjudica en mayor medida a las mujeres o, en todo caso, a las personas que se hacen finalmente responsables de este elemento fundamental de la reproducción social.

La progresividad del sistema también se ve limitada por la existencia de cuotas 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). De nuevo esta falta de progresividad en la imposición directa afecta en mayor proporción a las mujeres, ya que en Bolivia son ellas 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.

Además en Bolivia, la tributación sobre los ingresos por rentas del trabajo desconoce los gastos de inversión necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo y sostenibilidad de la vida, fundamentales para generar la renta por la que se tributa. Como queda señalado en el estudio, en el caso del RC-IVA, único impuesto que grava estas rentas, todo lo ingresado forma parte de la base imponible, sin posibilidad de descontar ningún gasto necesario para desarrollar el trabajo ni para contribuir al sostenimiento de la propia persona que lo realiza. Existe un monto mínimo exento de hasta dos salarios mínimos que, en el caso de Bolivia, resulta 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) conlleva unos gastos asociados (alimentación, aseo personal, educación, salud, etc.) y requiere de un trabajo de cuidados, que hoy por hoy, es mayoritariamente realizado por mujeres de forma no remunerada en los hogares.

Otro de los elementos de inequidad se produce en el tratamiento diferenciado que reciben 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 tributan por hasta 3 impuestos de manera simultánea, mientras otros -como determinadas rentas financieras o las pensiones- 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 o como pensionistas (dos de los colectivos más beneficiados por esta menor carga de impuestos).

El análisis por objeto de gravamen, también muestra como las actividades económicas sujetas a una mayor cantidad de impuestos son la comercialización de bienes y servicios. 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 de género diferenciado ya la actividad comercial (junto con la agricultura, ganadería y pesca) es el sector económico en el que mayoritariamente se insertan las mujeres, mientras que en el sector financiero las mujeres sólo ocupan el 40% del empleo generado.

En relación con los beneficios fiscales, en Bolivia la gran mayoría de los incentivos están formulados para beneficiar determinadas actividades económico-productivas (como la exportación o la captación de inversiones financieras). A excepción de la compra de libros o el pago de los centros escolares, no existen beneficios fiscales para actividades que contribuyen a la reproducción y sostenimiento de la vida, como la salud, el cuidado de personas, la comercialización de bienes y servicios básicos, etc. Desde la perspectiva de género, esta ausencia tiene implicaciones diferentes para hombres y mujeres, ya que son mayoritariamente ellas quienes asumen esta responsabilidad.

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 determinados 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 ingresos, mujeres víctimas de violencia, etc...).

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. 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 únicas perceptoras de ingresos), por lo que son particularmente perjudicadas por este tratamiento indiferente de las personas a cargo del contribuyente.

Por lo tanto, a través de los hallazgos del estudio podemos concluir que, a día de hoy en Bolivia, todavía es necesario llevar a cabo reformas que hagan de su sistema tributario un sistema más progresivo y redistributivo, tanto en términos sociales como de género. Un sistema donde cada persona e institución aporte de acuerdo a su capacidad de pago y que, siguiendo los principios de la nueva Constitución, busque de manera explícita la distribución equitativa de recursos y oportunidades entre hombres y mujeres y la igualdad de género. Un sistema 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.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2012): *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Panorama General. Igualdad de Género y Desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.

Barnett, Kathleen y Grown, Caren (2004): *Gender Impacts of Government Revenue Collection: The Case of Taxation*. London: Commonwealth Secretariat

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*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2004): *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe. Pobreza, Autonomía Económica y Equidad de Género*. Santiago de Chile: CEPAL.

Coello, Raquel y Fernández, Silvia (2014): *Política Fiscal y Equidad de Género en Bolivia: Análisis y Propuesta para la Construcción del Pacto Fiscal hacia el Vivir Bien*. La Paz: ONU Mujeres Bolivia.

Coello, Raquel (2013). *Inciendiando 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*. Panamá: ONU MUJERES, Oficina Regional para las Américas y el Caribe.

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

Deere, Carmen D. y Contreras, Jackeline (2011): *Acumulación de Activos: Una apuesta por la equidad*. Quito: FLACSO Ecuador y Universidad de Florida.

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

Guzmán, Vivian y Cabrera, Maynor (2010): "La situación social, el sistema de protección social, prestaciones e impuestos de Guatemala", en M. Pazos (dir) y M. Rodríguez (coord.): *Fiscalidad y equidad de género*. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI. pp. 23-54.

Paz, Verónica; Gray, George; Jimenez, Wilson y Yáñez, Ernesto (2012): *Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia*. New Orleans: Department of Economics, Tulane University.

Pazos, María (2005): "Género e Impuesto sobre la Renta (IRPF) en España". En M. Pazos (ed.), *Política Fiscal y Género* (pp. 97-126). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Pazos, María (2010). "Introducción. Políticas fiscales y equidad de género". En M. Pazos (dir.) y M. Rodriguez (coord.), *Fiscalidad y Equidad de Género*. Madrid: Fundación Carolina-Cealci. pp. 1-22.

Pérez, Lucía (2011): "Políticas económicas en América Latina y el Caribe en perspectiva feminista: Política fiscal". En N. Sanchís (comp.), *Aportes al debate del desarrollo en América Latina. Una perspectiva Feminista*. Buenos Aires: ONU Mujeres. Red Internacional de Género y Comercio. pp. 125-134.

Pérez, Lucia y Cota, Francisco (2010): "Gender analysis of taxation in México", en C. Grown y I. Valodia (eds.): *Taxation and gender equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: IDRC. Routledge.

Rodríguez, Corina (2008): "Gastos, tributos y equidad de género - Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género". *Documento de trabajo*, nº66. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas - CIEPP.

Rodríguez, Corina (2010): "Transferencias fiscales e imposición a la renta personal en Chile: Un análisis de sus implicaciones para la equidad de género", en M. Pazos (dir) y M. Rodríguez (coord.): *Fiscalidad y*

*equidad de género*. Madrid: Fundación Carolina-CeALCI. pp. 79–104.

Rodríguez, Corina, Gherardi, Natalia y Rossignolo, Dario (2010): "Gender Equality and taxation in Argentina", en C. Grown y I. Valodia (eds.): *Taxation and gender equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*. Londres: IDRC. Routledge.

Stotsky, Janet G. (1997): "How Tax Systems Treat Men and Women Differently", *Finance and Development*, N° 34, Vol. 1, pp. 30–33.

Stotsky, Janet. G. (2005): "Sesgos de género en los sistemas tributarios". En M. Pazos (ed.), *Política Fiscal y Género*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. pp. 41–62.

Vásconez, Alison y Gutiérrez, Paola (2010): "Rupturas y continuidades del sistema tributario y de transferencias en Ecuador: Análisis y propuestas", en M. Pazos (dir) y M. Rodríguez (coord.): *Fiscalidad y equidad de género*. Madrid: Fundación Carolina CeALCI. pp. 55–78.

Villota, Paloma de (2001): "El impuesto a la renta desde una perspectiva feminista". En R. Todaro y R. Rodríguez (eds.), *El Género en la Economía*. Santiago de Chile: Centro de Estudios de la Mujer. ISIS Internacional. pp. 61–76.

Villota, Paloma de (2003): "Aproximación desde una perspectiva de género a la política presupuestaria desde la vertiente impositiva. El caso de España". En P. de Villota (ed.), *Economía y Género*. Barcelona: Icaria. pp. 295–339.

Villota, Paloma de (2005): "Impuestos y gastos sociales en la política presupuestaria. Especial referencia a Canadá y España". En M. Pazos (ed.), *Política Fiscal y Género* Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. pp. 127–153.

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

## **NORMATIVA REVISADA**

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009)

Ley 843 (1986) (Código Tributario)

Ley 1606 de modificaciones a la ley 843 (1994)

Ley 1551 de participación popular (1994)

Ley 1654 de descentralización administrativa (1995)

Decreto Supremo (DS) 24447 reglamentación Ley 1654 (1996)

Impuesto al Valor Agregado (IVA): DSs 21530 (1987) y 24049 (1995)

Régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC – IVA): DS 21531 (1987)

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): Ley 3058 de Hidrocarburos (2005). DSs: 28223 Reglamento Ley IDH (2005), 28421 Distribución inicial del IDH (2005), 29322 Modifica la distribución del IDH (2007), 29046 Patentes Petroleras (2007), 29565 (2008), Recopilación decretos supremos 2008, 2009, 2010, 2011, 859 (2011).

Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD): DSs: 24013 (1995), 24055 (1995), 28421 (2005), 0748 (2010), 961 (2011).

Impuesto Sobre Las Utilidades de las Empresas (IUE): DSs: 24051 (1995), 24764 (1997).

Impuesto a las Transacciones (IT): DS 21532 (1995) (texto actualizado al 2005)

Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF): Leyes, 2646 (2004) y 3446 (2006). DS 27566 (2004), Resoluciones ministeriales 432 (2004), 504 (2004), 894 (2004).

Impuesto a los Consumos Específicos (ICE): DS 24053 (1995). Leyes, 3467 (2006) y 066 (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 Minería (ICM), / Regalías Mineras (RM): Leyes 1777 código de minería (1997) y 3787 de regalías mineras (2007). DS 24780.