

## *La inequitativa presión fiscal al Departamento de La Paz es una causa del bajo crecimiento de la población y de la des-industrialización de El Alto*

### **Resumen**

*El documento analiza brevemente el crecimiento económico de La Paz buscando explicar el sostenido proceso de des-industrialización que muestra la caída del aporte del PIB industrial departamental a la mitad entre 1990 y 2011, y el bajo nivel de crecimiento de la población expresada por los resultados del Censo Nacional de Población. Estos aspectos son de especial relevancia para El Alto, porque este Municipio concentra la mayor actividad industrial departamental, y porque el desarrollo y la diversificación productiva es su mayor objetivo para superar la pobreza y crear las fuentes de empleo digno que requiere su población.*

*El trabajo encuentra evidencia sobre: i) una fuerte correlación (inversa) entre la caída de la participación de la industria en el PIB departamental y el aumento de los impuestos; ii) un aumento desproporcionado de las recaudaciones tributarias en el Departamento respecto al resto del país; iii) los contribuyentes paceños pagan 50% más impuestos que el promedio nacional; y, iv) una inequitativa distribución de los recursos nacionales a los que aporta La Paz: los paceños reciben la sexta parte de lo que recibe un tarijeño o la novena parte de un pandino como transferencia de recursos nacionales.*

*Estos resultados ratifican la necesidad de promover un amplio debate sobre las políticas fiscales y tributarias nacionales y departamentales con el fin de revertir las profundas inequidades contra La Paz, y de eliminar los obstáculos a la diversificación productiva de El Alto que implican las actuales condiciones tributarias.*

- 1. Introducción.** La diversificación productiva con creación de empleo digno, es la prioridad de El Alto para orientar una agenda de transformación y de desarrollo productivo. Diseñar las nuevas políticas que reviertan las condiciones de pobreza, de precariedad del empleo, y promuevan la diversificación de las actividades productivas, requiere conocer qué factores obstaculizan o frenan emprendimientos con mayor capacidad de generar valor agregado y empleo de calidad. En particular, El Alto debe reanimar su proceso de industrialización a fin de crear empleo digno y generar recursos para desarrollar y consolidar su autonomía. Con este fin, ha establecido que las condiciones básicas iniciales son: i) construir las bases operativas de la Economía Plural; ii) desarrollar la institucionalidad para su autonomía; y, iii) promover una reforma fiscal-tributaria estructural “pro producción y empleo”. El presente trabajo se inscribe entre las acciones de apoyo a este tercer objetivo, buscando identificar las posibles relaciones entre las políticas tributarias y las tendencias de los diferentes sectores de actividad económica.
- 2. La Paz, entre los “departamentos pobres” del país.** De acuerdo con los datos del INE para el PIB per cápita en Bolivia, los habitantes del Departamento de La Paz ocupan el sexto lugar en ingresos a nivel nacional, y sólo superan a los habitantes del Beni, Chuquisaca y Cochabamba. El Cuadro siguiente detalla para el período 2006 al 2011, el valor del PIBpc por Departamento, expresado en Bolivianos y ordenados por valor decreciente.

**PIB per cápita Nacional y por Departamento**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 Tarija	22.932	27.138	29.762	27.717	29.874	37.511
2 Oruro	10.177	11.624	14.948	15.265	18.007	21.841
3 Pando	11.372	13.779	15.142	13.892	15.930	18.400
4 Santa Cruz	10.818	11.413	12.715	12.235	13.502	15.696
<b>BOLIVIA</b>	<b>9.530</b>	<b>10.482</b>	<b>12.036</b>	<b>11.902</b>	<b>13.224</b>	<b>15.637</b>
5 Potosí	6.533	7.181	9.902	10.625	12.515	15.577
6 La Paz	8.258	9.322	10.736	10.943	12.201	14.583
7 Cochabamba	8.618	9.365	10.339	10.167	11.044	12.466
8 Chuquisaca	6.865	7.363	8.851	8.531	9.475	10.928
9 Beni	7.111	6.747	7.780	8.215	8.991	9.676

Fuente: INE

3. **La Paz es el segundo mayor aporte al PIB nacional.** En promedio, entre 2006 y 2011, La Paz aporta un 23,6% al PIB nacional en tanto que, Santa Cruz, ocupa el primer lugar con casi el 30%.

**Participación departamental en el PIB nacional y crecimiento promedio 2009-2011**  
(%, calculado con valores de 1990)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio 2006-11	Crecimiento Prom. 09-11
Santa Cruz	30,1	29,7	28,8	28,7	28,6	28,7	29,1	4,1%
La Paz	23,3	23,4	23,3	23,7	23,8	24,0	23,6	5,2%
Cochabamba	16,7	16,6	16,2	16,1	16,1	16,0	16,3	3,8%
Resto	29,9	30,3	31,6	31,5	31,5	31,3	31,0	
Tarija	10,3	10,6	10,5	10,0	10,3	10,4	10,4	4,1%
Potosí	5,1	5,5	6,4	6,7	6,4	6,3	6,0	4,0%
Oruro	5,0	5,0	5,5	5,7	5,6	5,5	5,4	4,1%
Chuquisaca	4,9	4,7	4,8	4,7	4,8	4,7	4,8	3,9%
Beni	3,7	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4	3,5	3,0%
Pando	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	1,0	2,3%

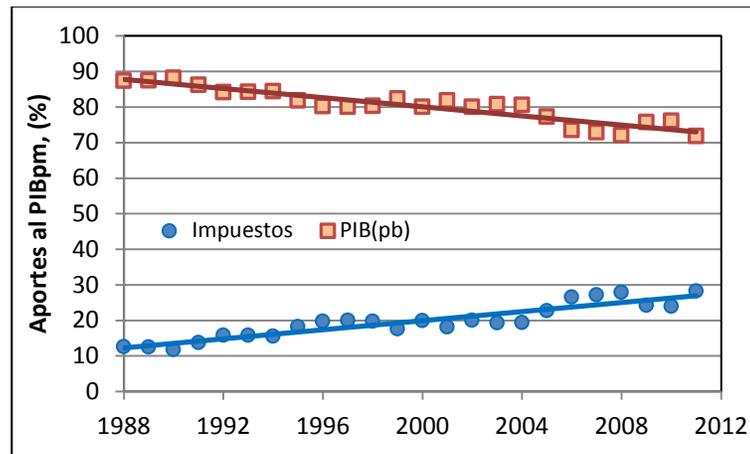
Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Entre 2009 y 2011, el Departamento de La Paz muestra la mayor tasa de crecimiento del PIB con un 5,2%, superando a regiones extractivas como Tarija y Potosí, o a Santa Cruz que tiene el mayor PIB entre todos los departamentos. En particular, en 2011, el crecimiento de La Paz llegó al 6,02% y superó al crecimiento nacional del 5,2%.

Sin embargo, como pasamos a analizar, este crecimiento no necesariamente refleja mayor dinamismo en las actividades que el Departamento –y El Alto– necesitan para asegurar un proceso de crecimiento estable a mediano y largo plazo, con reducción de la pobreza y de la desigualdad.

4. **En global, cae el PIB “real” de La Paz y suben los impuestos.** Al analizar el detalle del desempeño de las varias contribuciones al crecimiento del PIB departamental, como muestra la Figura siguiente, desde 1988 –hace 24 años–, hay una sistemática caída relativa del PIB medido a “precios básicos” (que reflejan el valor agregado real en la economía) en correspondencia con el crecimiento de los impuestos.

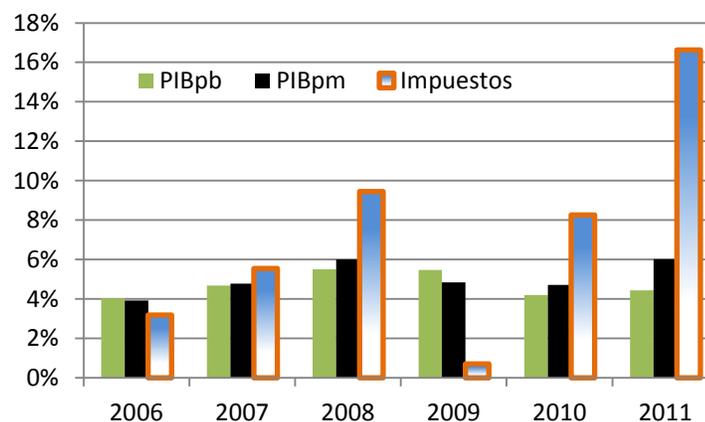
**Fig 1. La Paz: Contribuciones del PIBpb y de los impuestos al PIBpm Departamental**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Como además muestra al siguiente Figura, mientras el PIBpb creció al 4,2% y 4,4% en 2010 y 2011, las recaudaciones tributarias en el Departamento crecieron al 8,3% y al 16,6% respectivamente. Es decir las recaudaciones (contribuciones) tributarias del Departamento de La Paz en 2010 crecieron al doble de la tasa de crecimiento de la economía (real) y en 2011 lo hicieron cuatro veces más! Estos datos sugieren que el relativamente alto crecimiento del PIBpm departamental, puede estar influido en gran medida por la incidencia de los impuestos.

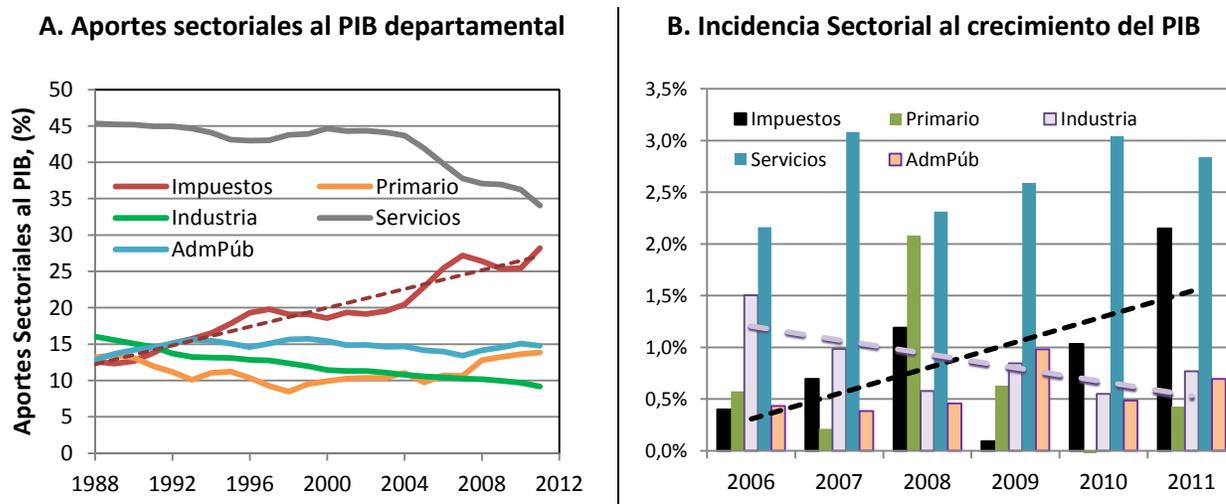
**Fig 2. La Paz: Tasas de crecimiento del PIBpb, los impuestos y del PIBpm Departamental**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

**5. La economía real de La Paz pierde terreno.** La Figura A siguiente muestra las contribuciones de los sectores de actividad económica al PIB departamental desde 1988. Los Servicios de la Administración Pública se han mantenido alrededor del 14,8%; el Sector Primario (incluye la agricultura y las actividades extractivas) baja del 13% al 8,5% entre 1990 y 1998 y luego vuelve a subir al 13,8% (empujado por el sector minero especialmente). Los Servicios –incluye Comercio; Electricidad, gas y agua; Transporte, almacenamiento y comunicaciones; Construcción; Establecimiento y servicios financieros, empresariales y propiedad de vivienda; Servicios sociales, personales y domésticos; y Hoteles, restaurantes, bares y cantinas– tiene una contribución relativamente constante de un 45% del PIB hasta el año 2000; desde entonces, cae al 34% en 2011. Por último, la industria manufacturera cae sistemáticamente del 16% de PIB en 1988 a sólo el 9,1% en 2011.

**Fig 3. Aportes e Incidencia de Sectores al PIB departamental**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

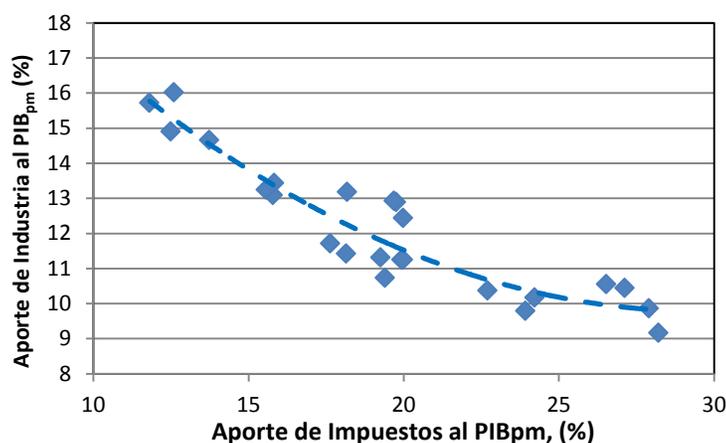
Frente a la normalmente alta dispersión en valores de las incidencias sectoriales en el crecimiento del PIB en Bolivia, es llamativa la regularidad de la relación (inversa) entre las incidencias de los impuestos y de la industria al crecimiento del PIB departamental que en 2006 fue de 4% y en 2011 de 6%. A título ilustrativo, la incidencia del crecimiento de los impuestos (Figura B), pasa de 0,4% en 2006 al 2,2% en 2011; es decir, en 2006 el crecimiento de las recaudaciones aportó un 10% del crecimiento del PIB (4%), pero en 2011 el crecimiento de las recaudaciones representa el 36% del crecimiento del PIB (6%). Por el contrario, la incidencia de la industria cae de 1,5% en 2006 al 0,8% en 2011, lo que significa que su incidencia bajó del 38% al 13% en relación al crecimiento del PIB.

**6. Hay una fuerte correlación inversa entre el crecimiento de la industria y el de los impuestos.**

Con base en los indicios precedentes, se encuentra que hay una fuerte relación inversa entre el aporte de los impuestos y el de la industria al PIB departamental, como muestra la Figura siguiente. Aunque la existencia de un comportamiento correlacionado entre dos variables no implica, necesariamente, que

exista entre ellas una relación de causalidad, existen muchos estudios a nivel mundial que vinculan las altas tasas o la complejidad impositiva con la debilidad del aparato productivo, especialmente en las actividades con largos períodos de instalación, puesta en marcha y maduración, propias de la industria y de las manufacturas. Por otra parte, en el caso específico de Bolivia, las curvas sobre el comportamiento de las contribuciones sectoriales al PIB departamental (Figura 3 A) muestran que sólo se presenta algún grado de correlación en los comportamientos de los impuestos y la industria.

**Fig 4. La Paz: Aporte de Impuestos vs. Aporte de industria al PIB departamental**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

**7. La Paz es el mayor contribuyente en el mercado interno.** Los datos sobre las recaudaciones de la renta interna por departamento procesados por UDAPE, muestran que en La Paz se recauda la mitad de los ingresos nacionales (sin contar las recaudaciones de la Gerencia Sectorial de Hidrocarburos, GSH, y de las importaciones, que no están disponibles por departamento).

#### Recaudaciones de la renta interna por departamento, (% del total)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
La Paz	48,2	49,9	49,6	51,5	46,3	48,3
Santa Cruz	30,6	28,1	28,3	27,8	27,8	26,8
Cochabamba	11,8	12,2	13,0	11,8	11,8	10,3
RESTO	9,4	9,8	9,1	9,0	14,0	14,6

Fuente: UDAPE

El Cuadro muestra que, desde 2006, las recaudaciones en La Paz se mantienen en casi el 50% del total; las de Santa Cruz –el segundo contribuyente– tienen una tendencia a la baja (del 30,6% al 26,8% en el período) al igual que Cochabamba, especialmente desde 2008 cuando baja del 13% al 10,3 en 2011; el aporte del resto de los otros seis departamentos, se ha incrementado del 9,4% al 14,6% debido a las mayores recaudaciones por IUE minero en Potosí.

- 8. Los tributos por contribuyente en La Paz son los más altos del país.** Como se aprecia en el Cuadro siguiente, en 2011 la tributación promedio por contribuyente a nivel nacional, fue de Bs. 54.482; sin embargo, los contribuyentes en La Paz tributaron en promedio Bs. 83.845 es decir, un 154% de la media nacional. En Santa Cruz, el segundo mayor contribuyente, la tributación media llega a Bs. 61.800 (el 113% de la media nacional). En el resto del país, incluyendo Cochabamba, la tributación media está por debajo del 75% de la media nacional.

### Recaudaciones por contribuyente (Bs.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	LaPaz/Otro
La Paz	43.688	46.971	63.181	67.636	70.465	83.845	1,0
Santa Cruz	40.698	37.005	48.674	48.961	55.379	61.801	1,4
BOLIVIA	30.815	31.046	40.573	41.392	47.041	54.482	1,5
Cochabamba	21.580	22.686	31.341	29.643	33.635	34.852	2,4
RESTO	11.486	11.663	13.718	13.321	23.388	28.168	3,0
TA-PO-BE	10.318	8.679	11.656	12.655	19.759	25.128	2,2
CH-OR-PN	11.956	10.590	13.716	12.353	13.524	15.237	5,5

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

Los datos en la última columna muestran que los paceños pagan tres veces más en impuestos por contribuyente que el resto del país, a excepción de los contribuyentes de Santa Cruz quienes aportan, en promedio, el 70% del monto de un contribuyente en La Paz.

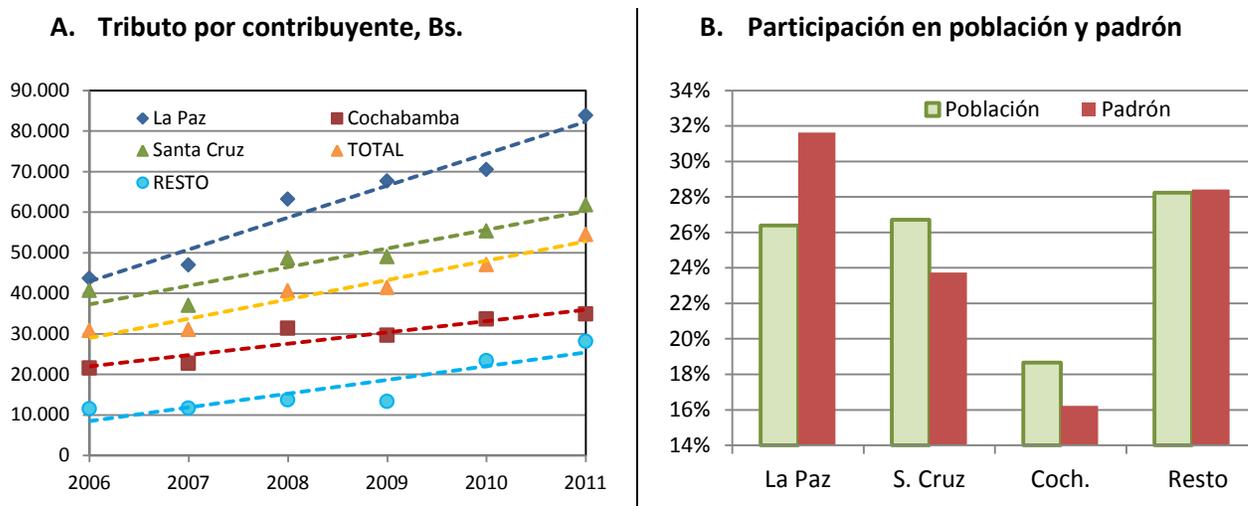
- 9. La estructura del Padrón de Contribuyentes no explica la desproporción tributaria.** Según los datos del SIN y UDAPE sobre la estructura del Padrón Nacional de Contribuyentes, si bien La Paz registra la mayor cantidad de contribuyentes (31,6% del total) y algo más de un tercio (34,9%) de los Grandes Contribuyentes (GRACOS), ni las cantidades ni la estructura departamental del Padrón explican por qué La Paz aporta con la mitad de las recaudaciones en el mercado interno, o por qué, en promedio, el contribuyente en La Paz paga tres veces más que en el resto del país.

### Padrón de Contribuyentes, Cantidades y estructura porcentual (2011)

Padrón, cantidades				Régimen Tributario	Padrón, estructura porcentual			
La Paz	Santa Cruz	Cochab.	Resto		La Paz	Santa Cruz	Cochab.	Resto
95.563	71.763	49.018	85.869	<b>TOTAL</b>	31,6%	23,7%	16,2%	28,4%
1.101	1.540	608		GRACO	34,9%	48,8%	19,3%	0,0%
81.347	57.092	44.554	72.140	GENERAL	31,9%	22,4%	17,5%	28,3%
12.539	10.465	2.961	10.987	SIMPLIFICADO	33,9%	28,3%	8,0%	29,7%
477	906	712	1.068	INTEGRADO	15,1%	28,6%	22,5%	33,8%
99	1.760	183	1.767	AGRARIO	2,6%	46,2%	4,8%	46,4%

Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

**10. Las tendencias son a acentuar la inequidad tributaria contra La Paz.** La Figura A muestra las tendencias del tributo por contribuyente entre 2006 y 2011. En promedio, el tributo por contribuyente en La Paz aumenta anualmente en Bs. 8.031, el promedio nacional en Bs. 4.733, en Santa Cruz en 4.221, fuera del eje en 3.336 y, en Cochabamba, solamente en Bs. 2.654 por año. De hecho, comparando la participación departamental en la población total (Censo 2012) y en el Padrón de Contribuyentes, La Paz es el único departamento donde hay proporcionalmente más contribuyentes respecto a la población; en los departamentos fuera del eje (CH, OR, PT, TA, BE y PA) hay casi un equilibrio; en Santa Cruz, pero especialmente en Cochabamba, el padrón es proporcionalmente menor a la población.



Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE

**11. Las transferencias acentúan la desigualdad.** Las transferencias desde el nivel central por concepto de IDH, Coparticipación, IEHD, Ley del Diálogo y Regalías, también discriminan al Departamento a pesar de la alta presión fiscal y tributaria sobre La Paz. El Cuadro siguiente, con base en datos de UDAPE sobre las transferencias y las estructuras de distribución de la población (datos del INE, Censo 2012), muestra que los paceños reciben el menor monto de trasferencias por habitante, que equivale a casi la tercera parte de las transferencias fuera del eje. Los datos a detalle muestran que chuquisaqueños y orureños reciben el doble, mientras los tarijeños y los pandinos reciben 6 veces más que un habitante en La Paz.

### Transferencias desde el gobierno central

	Participación en		Trasferencia por habitante	
	Población	Transfer.	Absoluta	Relativa
La Paz	26,4%	17,5%	0,66	1,0
Santa Cruz	26,7%	18,7%	0,70	1,1
Cochabamba	18,7%	13,2%	0,71	1,1
RESTO	28,2%	50,5%	1,79	2,7

Fuente: Elaboración propia con datos del INE, UDAPE y MHEFP

**12. Conclusiones: la inequidad fiscal y sus consecuencias.** El análisis demuestra, de una manera muy contundente, que las políticas fiscales y tributarias afectan al Departamento de La Paz, a sus habitantes y a su estructura productiva, de manera injusta, desproporcionada y económicamente irracional.

El Departamento de La Paz no tiene grandes emprendimientos estratégicos con significación relevante a nivel nacional, como gas o la gran minería y es, por el contrario, uno de los departamentos con mayores niveles de pobreza. Las estadísticas oficiales muestran que La Paz ocupa el sexto lugar en el ingreso promedio por habitante, aunque es el segundo Departamento en su contribución al PIB nacional y, entre 2009 y 2011, ha tenido el mayor crecimiento departamental con un promedio de 5,2% frente al 4,2% del PIB nacional.

Pero los datos oficiales muestran que el crecimiento paceño está fuertemente marcado por el aumento de las recaudaciones de impuestos en el Departamento. Así, en 2011, en Cochabamba los impuestos representan el 16,3% del PIB departamental, en Santa Cruz el 24,5%, pero en La Paz llegan al 28,2%; en ese año, la incidencia de los impuestos en el crecimiento de Cochabamba fue del 9%, mientras que en Santa Cruz fue del 25% y en La Paz llegó al 36%(¡!). Excluyendo impuestos, el crecimiento del PIB (a precios de mercado) en La Paz, que en 2011 había llegado al 6%, se reduce a sólo el 3,8% (a precios básicos), de lo que se puede concluir que el crecimiento del PIB “real” de La Paz es modesto y está además controlado por el aporte de los servicios, la administración pública y el sector primario.

En particular, el estudio encuentra una fuerte correlación (inversa) entre el aumento de los impuestos y la reducción de la participación de la Industria Manufacturera en la estructura del PIB departamental, lo que indicaría que la creciente presión tributaria induce a la desindustrialización; esto tendría muy serias implicaciones para El Alto, que es la principal ciudad industrial del departamento.

Al analizar los aportes a la renta interna nacional (sin las recaudaciones de la Dirección Sectorial de Hidrocarburos y las de aduana, que no están detalladas a nivel departamental), el estudio encuentra que el Departamento de La Paz es, de lejos, el mayor contribuyente en el mercado interno con un 50% de las recaudaciones totales, según los datos de UDAPE. Adicionalmente, los tributos por contribuyente que, en promedio, paga un contribuyente en La Paz son los más altos del país: son 40% superiores al que pagan en Santa Cruz (a pesar que en Santa Cruz está el 50% de los Grandes Contribuyentes), y tres veces mayor que lo que pagan en el resto del país. Por el contrario, al analizar las transferencias desde el gobierno central, se encuentra que los habitantes de La Paz son los que menos reciben.

Finalmente, al proyectar las cifras sobre recaudaciones entre 2006 y 2011, se encuentra que para La Paz las recaudaciones por contribuyente aumentan anualmente en Bs. 8.031, el promedio nacional en Bs. 4.733, en Santa Cruz en 4.221, fuera del eje en 3.336 y, en Cochabamba, solamente en Bs. 2.654/año. Comparando la participación departamental en la población total y en el Padrón de Contribuyentes, se encuentra que en La Paz hay proporcionalmente más contribuyentes respecto a la población, relación que también se cumple, en menor medida, en los departamentos fuera del eje; en Santa Cruz hay un equilibrio, pero en Cochabamba claramente el padrón es proporcionalmente *menor* a la población.

Descartando la posibilidad de una política deliberada para perjudicar al Departamento, si la realidad productiva departamental y la estructura del Padrón de Contribuyentes –sea en número total, por tipo de régimen tributario, o la relación entre participación departamental en el Padrón de Contribuyentes y en la población total–, no explican la desproporción y la inequidad tributaria que afecta a La Paz, sólo queda como una explicación posible que, en la política fiscal y en la administración tributaria, priman las metas de recaudación antes que los principios y valores de la Constitución Política del Estado:

**Artículo 323. 1.** *La política fiscal se basa en los principios de capacidad económica, igualdad, progresividad, proporcionalidad, transparencia, universalidad, control, sencillez administrativa y capacidad recaudatoria.*

La fuerte presión tributaria en La Paz y El Alto –que se aproxima al 30% en 2011 y es, sin duda, una de las mayores en América Latina, es una medida que tampoco tiene racionalidad económica desde la perspectiva de la creación de valor y de oportunidades de empleo digno. Alberto Bonadona advierte, al respecto, que “la elevada presión tributaria que desde el Estado y de la administración tributaria se exhibe con cierto orgullo, no toma en cuenta que tal eficiencia en la recaudación no observa cuatro particularidades de la sociedad boliviana. Primera, la reducida base de contribuyentes, limitada a ciertas actividades formales. Segunda, la pobreza prevaleciente en la sociedad que afecta a más de la mitad de la población. Tercera, la exigua base material productiva que caracteriza a la economía boliviana. Y, cuarta, como resultado de estas dos condiciones, el mercado que en Bolivia ya es en extremo estrecho antes de cualquier impuesto, se ve aún más contraído por el peso de los impuestos.”

El Alto está especialmente afectado por estas condiciones porque la tributación, tal como ahora existe, afecta negativamente a los sectores generadores de valor agregado y empleo, a los asalariados y a los auto-empleados. En particular, por el deterioro del ingreso, el consumidor busca productos importados que, frecuentemente, son de menor precio y constituyen una desleal competencia a la producción nacional, debido a factores como el contrabando o la desproporcionada incidencia de los impuestos sobre los procesos productivos nacionales. Es decir, los precios más elevados –por las mayores cargas impositivas– reducen la competitividad alteña haciendo que cualquier aumento del consumo se oriente a productos importados. Sin políticas para la igualdad económica, se deterioran las condiciones básicas de crecimiento y se alejan más las posibilidades de un efectivo desarrollo productivo. En la medida en que no se realicen cambios profundos en los factores que, como la tributación, tienen alta incidencia en la distribución global del ingreso, continuarán operando los círculos viciosos que ahondan la pobreza.

En este sentido, bajo la Ley contra el racismo y toda forma de discriminación (Ley 045 del 8-October de 2010), el desigual e inequitativo tratamiento tributario del SIN a los contribuyentes del Departamento de La Paz que el presente estudio demuestra, podría calificar como una discriminación, que la Ley define como “toda forma de distinción, exclusión, restricción o preferencia [...] que tengan por [...] resultado menoscabar el [...] ejercicio, en condiciones de igualdad, de [...] libertades fundamentales reconocidas por la Constitución Política del Estado”.