

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

OFICINA LA PAZ



AREA DE DERECHO

PROGRAMA DE MAESTRÍA EN

“DERECHO TRIBUTARIO”

VI Versión (2008 - 2009)

**“TRIBUTOS DE ORDENACIÓN ECONÓMICA:
PROPUESTA DE APLICACIÓN A UN CASO CONCRETO”.**

ALUMNO: Abg. MIGUEL ÁNGEL BLANCOURT AGUIRRE

TUTOR : Abg. ESTEBAN MORALES BELPAIRE

La Paz – Bolivia
2011

INTRODUCCIÓN.

1. Antecedentes.

En el curso del desarrollo de la Maestría de Derecho Tributario (VI Versión), nos hemos interesado de forma muy especial por la noción de la extra-fiscalidad de los tributos, es decir, aquella cualidad que tiene la actividad recaudatoria-tributaria para servir a la aplicación e implementación de políticas económicas. Esta noción ha sido mencionada en algunas de las asignaturas impartidas en la maestría y, con algún detalle mayor, en la asignatura de Tributos Ambientales, percatándonos de forma inmediata que la doctrina jurídico tributaria no ha formulado una teoría acerca de los Impuestos de Ordenación Económica y de la extra-fiscalidad tributaria.

En el nuevo contexto de descentralización fiscal que quedó plasmado en la creación de los niveles autonómicos establecidos en la Constitución Política del Estado, la extra-fiscalidad de los tributos y los Impuestos de Ordenación Económica se presentan como alternativas importantes para la implementación de programas de gobierno de las administraciones autonómicas. Por ello, consideramos adecuado plantear el esbozo de una teoría de los Impuestos de Ordenación y de la extra-fiscalidad de los tributos, ya que tal estudio ha sido abordado en las esferas de la doctrina jurídico-tributaria sólo de forma tangencial a través del estudio de los tributos ambientales. La teorización científica acerca de este tópico, debería ser la base fundamental para la implementación de instrumentos tributarios con fines extra-fiscales, a fin de evitar que tal implementación suponga la vulneración de principios de Derecho Constitucional Tributario, los cuales no dejarán de tomarse en cuenta para el estudio de los Impuestos de Ordenación Económica, ya que, al constituir éstos parte de un Sistema Tributario, su formulación y aplicación no se halla exenta de cumplir tales principios.

El Derecho Tributario, tanto como disciplina científico jurídica así como especialidad, se suele asumir como una rama jurídica eminentemente técnica, por su relación con aspectos económicos y financieros, por lo que se piensa que la formulación de normas jurídico-tributarias obedece a aspectos técnicos y no políticos. Sin embargo, como se verá en la presente tesis, la formulación de los tributos que forman parte de un sistema

tributario específico no está exenta de valoraciones políticas, que revelan que incluso en la formulación de impuestos tradicionales y típicamente recaudatorios se han tomado en cuenta criterios de política económica, ya que no de otro modo puede considerarse a algunas actividades económicas como demostrativas de capacidad contributiva y no considerar a otras como tales. Esto significa que la política económica no sólo se aplica en materia tributaria extrayendo del ámbito de aplicación de los tributos a determinadas actividades, vía la exclusión de objeto, la exención o los beneficios tributarios, sino que interviene incluso en el diseño del sistema tributario, lo que no reduce o va en contra de la tecnicidad en la aplicación de los tributos.

Por otro lado, en la presente tesis se analizará de forma sintética las formas de las que el legislador dispone para permitir o evitar comportamientos concretos, de acuerdo a los valores políticos y jurídicos que informan a la Constitución Política del Estado. Este análisis estará destinado a determinar en qué medida la aplicación de una prohibición concreta es, por un lado, posible o, por otro lado, adecuada para evitar determinado comportamiento, tomando en cuenta de que la prohibición sancionatoria de comportamientos muchas veces es jurídicamente imposible y en otras muchas puede ocasionar efectos contrarios a los motivos que informaban la prohibición legal.

En la presente Tesis vamos a identificar un comportamiento económico concreto sobre el que el Estado Plurinacional de Bolivia se ve imposibilitado de formular y aplicar políticas concretas, debido a una limitación constitucional expresa y específica. Concretamente nos referimos a las propiedades agrarias cuya superficie es superior a los cinco mil hectáreas, que, de acuerdo a lo establecido en la última parte del art. 398 de la Constitución Política del Estado, es límite máximo de la propiedad agraria en Bolivia y que, sin embargo, conforme a lo establecido en el art. 399-I de la Constitución Política del Estado, sólo se aplicará a las propiedades adquiridas de forma posterior a la vigencia de esta Constitución, que fue publicada en fecha 7 de febrero de 2009.

En cuanto a este tema, en esta parte introductoria podemos decir que el proceso de reforma agraria en Bolivia está lejos de cumplir los objetivos que históricamente le fueron señalados. La estructura de tenencia de la tierra en nuestro país muestra que los mecanismos de redistribución de tierras no han funcionado adecuadamente. Como

consecuencia de ello, un porcentaje reducido de propietarios detentan grandes extensiones del territorio nacional, especialmente en la región oriental del país.

La magnitud de estas propiedades en su conjunto es tal que no solo impide la redistribución de la tierra, sino que llega a afectar el equilibrio geopolítico de Bolivia, puesto que sus pocos dueños poseen intereses regionales y políticos comunes, afincados en la institucionalidad oficial de la región, que sirve orgánicamente a la perpetuación de una situación de inequidad evidente, y que no deja de tener implicancias en materia económica y social así como de ordenamiento territorial.

Muchas de estas propiedades agrarias y agropecuarias, constituyen latifundios, es decir que son propiedades que superan en magnitud a las extensiones máximas fijadas en la Ley de Reforma Agraria, o que, estando dentro de estos límites legales, se encuentran sub-explotadas o que, estando convenientemente explotadas, el método de explotación que se utiliza es pernicioso para el grupo social, porque las relaciones de producción no son racionalmente económicas.

La inaplicabilidad retroactiva del límite máximo de la propiedad agraria establecido en el art. 398 de la Constitución Política del Estado, obedece, tal como se verá en el desarrollo de la tesis, a un pacto político que permitió consensuar la emisión del decreto supremo que convocó al referéndum constitucional en el que se aprobó la Constitución Política del Estado en actual vigencia. Este acuerdo político fue fruto de las reuniones que se efectuaron en el Congreso Nacional durante el año 2008, en las que participaron, entre otros sectores, los gremios de productores agropecuarios de las regiones del oriente boliviano.

Esto supone que la incorporación de tales disposiciones a la Constitución Política del Estado es contraria a las políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país que se hallan mencionadas en el numeral 7 del art. 316 de la propia Constitución, pero de ningún modo puede entenderse que la inaplicabilidad retroactiva del límite máximo de la propiedad agraria coarta la potestad estatal de regular el mercado de tierras establecida en el art. 396-I de la Constitución, destinada a evitar que las tierras se acumulen en superficies mayores a las reconocidas por la ley.

En otras palabras, la tenencia de propiedades agrarias cuya superficie sea mayor a las cinco mil hectáreas y cuya adquisición haya sido anterior a la vigencia de la Constitución Política del Estado de 2009, consiste en una situación que el Estado se ve materialmente imposibilitado de normar a través de la prohibición, ya que la Constitución permite expresamente la tenencia de tales propiedades. A pesar de ello, la potestad estatal de regulación del mercado de tierras puede hacer uso, sino de la prohibición, bien de la disuasión a modificar comportamientos por la vía de formulación de instrumentos tributarios de ordenación económica.

Por estas razones, el objetivo de la investigación consiste en estudiar los impuestos de ordenación económica, aspecto escasamente analizado en la doctrina jurídico tributaria, y, efectuado el análisis de la afectación social y económica de la tenencia propiedades agrarias adquiridas de forma anterior al 7 de febrero de 2009 y cuya superficie es mayor a cinco mil hectáreas, analizar la pertinencia de la aplicación de un impuesto de ordenación económica que propenda a la modificación de las conductas de los propietarios de tales tierras.

2. Planteamiento del problema.

¿Es constitucional y posible la aplicación de un impuesto de ordenación económica sobre las propiedades agrarias adquiridas antes del 7 de febrero de 2009 y cuya superficie exceda las cinco mil hectáreas?

2.1. Objetivos de la investigación.

2.1.1. Objetivo General.-

Estudiar los impuestos de ordenación económica y la extra-fiscalidad tributaria y analizar la aplicación de instrumentos fiscales de ordenación económica a un caso concreto: la tenencia de propiedades agrarias adquiridas antes del 7 de febrero de 2009 y cuya superficie excede las cinco mil hectáreas.

2.1.2. Objetivos Específicos.

- a) Analizar el estado actual de la tenencia de la tierra y sus efectos a partir de hallazgos de investigaciones previas;
- b) Identificar las valoraciones políticas que informan a la formulación del sistema tributario boliviano;

- c) Esbozar una teoría de los impuestos de ordenación económica;
- d) Identificar la existencia de impuestos de ordenación económica en el sistema tributario boliviano;
- e) Demostrar que la implementación de instrumentos tributarios de ordenación económica, es un mecanismo a través del cual el Estado puede ejercer su facultad de regular el mercado de tierras, evitando su acumulación en superficies mayores al límite máximo establecido en la última parte del art. 398 de la Constitución.

2.2. Formulación de la hipótesis.-

“La aplicación de instrumentos tributarios de ordenación económica para el ejercicio de la potestad legal de regular el mercado de tierras, es legal y adecuada, específicamente para evitar la acumulación de tierras en superficies mayores a las cinco mil hectáreas respecto al caso de las propiedades agrarias adquiridas de forma previa a la vigencia de la actual Constitución Política del Estado.”

3. Balance de la cuestión y Marco conceptual.

3.1. Balance de la cuestión.-

Efectuada una preliminar investigación y recopilación de datos bibliográficos referidos a los impuestos de ordenación económica y a la extra-fiscalidad tributaria, constatamos que la doctrina jurídico-tributaria no ha desarrollado de forma adecuada una teoría de los impuestos de ordenación económica ni de los efectos extra-fiscales que producen los tributos típicamente recaudatorios en el comportamiento económico de los contribuyentes.

En cuanto a los impuestos de ordenación económica, el profesor español Clemente Checa González ha llamado la atención respecto a que éste es uno de los temas que ha sido objeto de varias polémicas doctrinales, es decir, la utilización de los impuestos con fines de política económica. La bibliografía a la que se tuvo acceso para la elaboración de la presente tesis, sin embargo, no hace referencia a tal polémica sino que acepta la existencia de los impuestos con fines extra-fiscales, refiriéndose a ellos de forma escueta en lo tocante a la clasificación de los impuestos. El ámbito doctrinal en el que se ha podido determinar la existencia de tal polémica no es precisamente el ámbito jurídico-tributario, sino más bien el perteneciente a la ciencia económica.

La Política Económica es, en ese sentido, el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos y en general el Estado para conducir e influir sobre la economía de los países. Esta estrategia está constituida por el conjunto de medidas, leyes, regulaciones, subsidios e impuestos que alteran los incentivos económicos para obtener unos fines o resultados económicos específicos. La política fiscal puede constituir, y constituye, una herramienta muy importante para la Política Económica. En el ámbito jurídico, la actividad financiera del Estado se suele regular a través de dos ramas claramente diferenciadas del Derecho Público, a saber: el Derecho Financiero y el Derecho Tributario.

El Derecho Financiero es el conjunto de normas que regulan todo los aspectos relacionados a los ingresos y el gasto públicos; regular las relaciones jurídicas que en la asignación del gasto público se suscitan entre los órganos públicos y entre éstos y los particulares. Su ámbito normativo se suele separar de forma inequívoca del ámbito de regulación del Derecho Tributario, que regula el conjunto de relaciones jurídicas que se suscitan entre los contribuyentes y el Estado, para la obtención de recursos necesarios destinados a la actividad financiera del Estado. Entonces, se trataría de dos momentos claramente separados: la obtención de recursos y, por otro lado, su aplicación al gasto.

Configurada de esa forma la relación del Derecho Tributario con el Derecho Financiero, las normas jurídico-tributarias se suelen asumir casi como reglas técnicas, con una neutralidad política de la que en realidad, tal como se estudiará en esta tesis, carecen. Las normas jurídico tributarias, pues, se reservan a los tecnicismos propios de la formulación de los tributos y les suele ser ajena cualquier consideración de tipo político económico, la cual puede tener algún espacio de aplicación cuando se trata de exenciones o incentivos tributarios. Por lo tanto, la Política Económica suele aplicarse en materia de tributos, cuando se trata de abrir espacios de excepción concretos en la aplicación de tributos, pero no así en la formulación de tributos que tengan fines exclusivos de Política Económica, es decir, en los que la obtención de recursos económicos sólo pasa a ser un instrumento idóneo para la modificación de comportamientos económicos.

Por lo tanto, actualmente en la doctrina jurídico tributaria los tributos de ordenación económica y la extra-fiscalidad tributaria se hallan poco estudiados y analizados, a pesar de que en varios países de Iberoamérica ya se aplican, desde hace mucho, impuestos que

tienen un alto componente extra-fiscal como es el caso de los impuestos a los consumos indeseados.

Esta insuficiencia de tratamiento y análisis doctrinal no sólo podría dar lugar a que los impuestos extra-fiscales no sean aplicados en casos concretos para los que su aplicación resulte ser adecuada, dejando en desuso una importante herramienta de Política Económica, sino a la aplicación de instrumentos extra-fiscales que vulneren los Principios del Derecho Constitucional Tributario o que sean irracionales (en el sentido del Principio de Razonabilidad Constitucional).

Respecto al caso concreto respecto al que se analizará a la posibilidad de aplicar instrumentos extra-fiscales, es decir, la tenencia de propiedades agrarias adquiridas de forma anterior a la vigencia de la Constitución Política del Estado y cuya superficie es superior a las 5.000 hectáreas, la formulación de los objetivos de la presente tesis ha tomado en cuenta, entre otros aspectos, un planteamiento efectuado por el economista Miguel Urioste en el libro intitulado “Desarrollo Rural con Participación Popular”, que resulta de una investigación auspiciada por la Fundación “Tierra”. Este autor menciona en su libro que los cambios económicos y políticos que, a partir de 1985, llevaron al país a la tendencia neoliberal, y trajeron de la mano la idea de que el mercado de tierras es un instrumento muy importante para posibilitar el acceso a la tierra por parte de campesinos pobres y pequeños productores, así como para posibilitar su uso eficiente. Cuando el mercado de tierras no es transparente sino que es especulativo y clandestino, no solo que no sirve como mecanismo de redistribución, sino que esta circunstancia es un síntoma de que la estructura de tenencia de la tierra de la región o del país en concreto es extremadamente inequitativa.

Ante ese escenario, el referido autor propone que, como complemento a políticas claras referidas a la redistribución y acceso a la tierra, los impuestos a la tierra debieran desincentivar la tenencia de tierra con fines especulativos, siendo que actualmente el régimen tributario agrario boliviano, tal como está diseñado, estaría siendo utilizado por los latifundistas para proteger sus intereses.

Esta propuesta, sin embargo, no es desarrollada a profundidad por este investigador, ya que no es especialista en Derecho Tributario sino en Economía Agraria.

Por lo tanto, será propósito de esta Tesis, tal como se ha mencionado en la formulación de los objetivos, el estudio de los impuestos de ordenación económica y la posibilidad de aplicar uno de estos instrumentos tributarios como parte de un conjunto de estrategias necesarias para resolver, previo estudio y justificación, la situación de inequidad en el acceso al recurso natural denominado “suelo”.

3.2. Marco conceptual.-

Para la realización de la presente tesis, se utilizarán los siguientes conceptos:

- **Derecho Tributario:** Disciplina que estudia las normas que regulan las relaciones jurídicas que se dan entre el Estado y los particulares como sujeto activo y sujetos pasivos de tributos.
- **Tributo:** Es la obligación pecuniaria que, establecida por el Estado a través del organismo de representación popular con potestad tributaria, está destinada a la obtención de recursos para el cumplimiento de los fines estatales.
- **Política Económica:** Es el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos y en general el Estado para conducir e influir sobre la economía de los países, con el objetivo de conseguir fines o resultados económicos específicos.
- **Política Fiscal:** Es una rama de la Política Económica que configura el presupuesto del Estado y sus componentes, el gasto público y los impuestos, como variables de control para asegurar y mantener la estabilidad económica, amortiguando las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuyendo a mantener una economía creciente, de pleno empleo y sin inflación alta.
- **Sistema Tributario:** Es el conjunto ordenado y armónico de tributos aplicables en un ámbito material y espacial delimitado, que grava de forma racional las diferentes manifestaciones de capacidad contributiva previstas en tal ámbito;
- **Impuestos de ordenación económica:** Son aquellas obligaciones tributarias cuya actividad recaudatoria se usa como instrumento de Política Económica.

- **Propiedad agraria:** La propiedad agraria consiste en el derecho que tienen las personas de usar, gozar y percibir los frutos de las tierras clasificadas como tales en las leyes aplicables a la materia.
- **Estructura de tenencia de la tierra:** La estructura agraria es el patrón de distribución de la tierra entre sus dueños. La estructura puede ser unimodal, en la que una mayor parte de las tierras está distribuida entre medianos propietarios, o bimodal, en la que la mayor parte de las tierras está distribuida entre pocos grandes propietarios y una pequeña parte de las tierras está en manos de muchos pequeños propietarios.
- **Latifundio:** Se dice de la propiedad que no cumple con la función económica social establecida en la ley, ya sea porque su extensión es superior al límite legal máximo o porque su forma de explotación es a través de formas de trabajo prohibidas o económicamente irracionales.
- **Recursos Naturales:** Componentes de la naturaleza que integran unidades funcionales, que involucran individuos y medio ambiente.
- **Suelo:** Capa orgánica y minera no consolidada que sustenta la vida vegetal, la misma que se encuentra sobre la superficie de la tierra.
- **Tributo:** Obligación en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, impone con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.
- **Impuesto:** Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación prevista por Ley, independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

3.3. Marco jurídico.-

El marco jurídico normativo que se tomará en cuenta para la investigación, es el siguiente:

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 843 de 20 de mayo de 1986.
- Ley N° 1606 de 22 de diciembre de 1994.

- Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, “Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria”.
- Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.
- Ley N° 2064 de 3 de abril de 2000, “Ley de Reactivación Económica”.
- Decreto Supremo N° 24204 de 23 de diciembre de 1995, “Reglamento al Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles”.
- Decreto Supremo N° 24463 de 27 de diciembre de 1996, “Régimen Agrario Unificado”.
- Decreto Supremo N° 28160 de 17 de mayo de 2005, “Política de Acceso a la Tierra y Desarrollo Productivo”.
- Decreto Supremo N° 28734 de 2 de junio de 2006, modificatorio al D.S. N° 28160.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 – 2011 (D.S. N 29272 de 12 de septiembre de 2007).

4. Diseño metodológico.

La investigación se realizará de acuerdo a la metodología sintética-jurídica, con cuya guía se realizarán las siguientes actividades:

- Se analizarán las leyes y normas que regulan los tributos en general, para determinar si nuestro sistema tributario admite la existencia de tributos extra-fiscales;
- Se analizará las leyes y normas relativas a nuestro sistema tributario, para encontrar la Política Económica a la que responde el mismo;
- Se analizará leyes y normas concretas referidas a tributos concretos, para determinar qué medidas de Política Económica existe en la formulación de los mismos;
- Sea analizará las leyes y reglamentos relativos al Impuesto al Consumo Específico, con el fin de determinar si tiene características extra-fiscales;
- Se realizará un análisis de los motivos que existieron para el establecimiento, en la Constitución Política del Estado, del límite máximo de la propiedad agraria (5,000 hectáreas) y la imposibilidad de aplicarlo de forma retroactiva al 7 de febrero de 2009;

- Se analizarán los impuestos agrarios para determinar si estos son eminentemente fiscales o pueden tener componentes extra-fiscales;

Asimismo, se hará uso del método histórico para realizar un análisis acerca de la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia y a la evolución de la misma en la historia nacional.

CAPÍTULO I

ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA EN BOLIVIA:

ANÁLISIS DE SUS CAUSAS Y EFECTOS.

En el presente capítulo se hará un estudio acerca de la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia, sus causas y sus efectos, enfocando este análisis especialmente a lo referido a las propiedades agrarias (empresas y personas naturales) que poseen tierras cuya superficie es mayor a las 5,000 hectáreas, así como las posibilidades de que, haciendo uso de los vacíos y las permisiones legales, a futuro personas particulares o empresas puedan acumular tierras en superficies mayores al límite legal establecido en la Constitución Política del Estado, de modo que el sentido de esta limitación máxima pueda ser burlado.

1. Análisis del perfil geográfico de Bolivia.-

A continuación se efectuará un análisis sintético del perfil geográfico de Bolivia, necesario para determinar los efectos económicos y sociales que puede tener la acumulación de tierras agrarias en un escenario geográfico y social como el boliviano.

El territorio boliviano se encuentra en el centro de Suramérica, concretamente en 57° 26´ y 69° 38´ de longitud occidental y 38´ y 22° 53´ de latitud sur, abarcando más de 13 grados geográficos y ocupando su territorio una extensión total de 1,098,581 Km². Geográficamente, posee tres regiones: La región Andina abarca el 13% del territorio ocupando una superficie de 142,815.53 km², y está comprendida por el Altiplano y la Cordillera de los Andes, con una altura de más de 4,000 m.s.n.m.; en ella se encuentran las cimas más altas del país y se caracteriza por poseer la altiplanicie andina, una meseta plana a una altura de media de los 4,000 m.s.n.m. La Región Subandina abarca un 28% del territorio ocupando una superficie de 307.602,68 km² y está comprendida por los Valles y los Yungas con una altura media de unos 2,000 m.s.n.m., se caracteriza por una vegetación exuberante y cerrados valles.

La tercera región es la de los Llanos que abarca el 59% del territorio ocupando una superficie de 648,162.79 km² y siendo por ende la más grande del país; está comprendida por las subregiones amazónica, platense y del Gran Chaco, con una altura media de menos de 400 m.s.n.m. Se extiende desde el departamento de Pando pasando por el norte de La Paz, Beni, Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca y hasta Tarija. Esta región se caracteriza

por estar a una altitud menor de 400 m.s.n.m. Cuenta con un relieve horizontal con ligeras irregularidades, y constituye un terreno aluvial, depósito de material sedimentario de los ríos del área, siendo algunas partes fondos de antiguos lagos o mares. Está cubierto totalmente por zonas boscosas y selváticas de tipo amazónico.¹

Las tierras más fértiles para su utilización agropecuaria, por supuesto, se encuentran en la zona de influencia de la cuenca cerrada del lago Titicaca, en el Altiplano norte, así como en la zona de influencia del río Amazonas, en la región de los Llanos. No dejan de ser sin embargo mucho menos fértiles los suelos de los valles de la región de Cochabamba así como de Tarija, siendo la realidad que los suelos de Bolivia son extremadamente variados y reflejan la distinta topografía y las pendientes del paisaje. De acuerdo a los datos relevados en un estudio realizado por el equipo del investigador británico Thomas T. Cochran en el año 1985, el cual identifica los sistemas de tierra de Bolivia, los suelos aluviales de la región agropecuaria más cercana a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra son relativamente más fértiles respecto a las tierras de las demás regiones, a pesar de su bajo contenido de materia orgánica, habiendo experimentado tales suelos una rápida expansión de la frontera agrícola de los cultivos de soya y, en menor grado, de pastos tropicales sembrados para la actividad pecuaria.²

2. Estructura de tenencia de la tierra en Bolivia.-

2.1. Indicadores estadísticos acerca de la tenencia de la tierra.-

Bolivia comparte varias de las características de las condiciones sociales de países de la región; la falta de equidad en el acceso a la riqueza y la gran brecha entre ricos y pobres es una de estas características.

Una forma de medir la inequidad es la utilización del coeficiente “Gini”, que es una medida de desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Este coeficiente se expresa con un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad

¹ Hugo Boero Rojo: *Bolivia Mágica, Tomo I*, La Paz – Bolivia, editorial “Vertiente”, 1990, pp. 15-19.

² Thomas T. Cochran: *Land systems of tropical America*, citado por Raúl R. Vera, ex-Investigador Principal y Líder del Programa de Pasturas Tropicales, del Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT, Online. Internet, 4 de febrero de 2011, disponible FTP: <http://www.fao.org>, s.p.

(todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).³

Utilizando este parámetro, el Informe sobre Desarrollo Humano de la O.N.U. correspondiente al año 2010, menciona que el índice Gini menciona que el índice boliviano descendió entre 1976 y 2007 del 0.816 a 0.564⁴.

En un estudio acerca de las condiciones de tenencia de la tierra en América Latina y el Caribe, la O.E.A. ha establecido que todos los países de esta región tienen índices Gini superiores a 0.5, siendo que Bolivia muestra, en este aspecto, un índice de inequidad de 0.59, de acuerdo a los datos del Censo Agropecuario Mundial del año 1990 efectuado por la FAO⁵.

En opinión del estudio publicado por el P.N.U.D., la situación de los países de América Latina y el Caribe en términos de inequidad en el acceso a la tierra es preocupante, tomando en cuenta que en el otro lado del mundo los índices que presentan algunos países escandinavos, cuyos índices Gini de acceso y posesión de la tierra agraria, no pasan de 0.30, se consideran como reveladores de demasiada desigualdad, debiendo considerar que el 85% de los países de América Latina y el Caribe que fueron estudiados presentan índices Gini superiores a 0.6.

Los datos referentes a la tenencia de la tierra no son recientes; Bolivia sólo ha efectuado censos agropecuarios en tres oportunidades: 1950, 1984 y 1990. Los datos con que se cuentan actualmente al respecto, obedecen a proyecciones y estimaciones en las que coinciden varios organismos internacionales y que dan cuenta de que la propiedad de la tierra en Bolivia está enormemente concentrada⁶.

Los datos cruzados de tres fuentes citadas por un estudio sobre la distribución de los recursos naturales en Bolivia, efectuado por el Centro de Investigación Económica y Política (Washington D.C.), revelan que sólo 686 fincas, o el 0,22% del total de unidades

³ On line. Internet. 4 de agosto de 2011, disponible FTP: http://es.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini

⁴ P.N.U.D.: *Informe nacional sobre desarrollo humano en Bolivia (2010)*, La Paz, Editorial del P.N.U.D., primera edición 2010, cap. 2, p. 8.

⁵ *Op.cit.* p. 2.

⁶ Mark Weisbrot y Luis Sandoval: *La distribución de los recursos naturales más importantes de Bolivia y los conflictos autonómicos*, (estudio realizado para el Centro de Investigación Económica y Política CEPR, julio 2008) Online. Internet. 8 de septiembre de 2011, disponible FTP:<http://www.cepr.net/index.php>, p. 2.

agropecuarias, abarcan la mayoría de las tierras. Estas son propiedades de más de 5,000 hectáreas, con un tamaño promedio de más de 16.000 hectáreas y algunas inclusive de cientos de miles de hectáreas. El citado estudio refiere además que si se incluye en el análisis al siguiente rango considerado por el mismo, las propiedades de más de 2.500 has, la combinación de esas 1.300 propiedades más las 686 previas ajustan apenas el 0,63 por ciento del total, pero estas fincas abarcan más del 66% de toda la tierra agrícola. Este dato contrasta con lo que ocurre al otro lado del espectro, donde el 86% por ciento de las propiedades abarcan solamente el 2,4% de la tierra agraria, sin considerar a la gran cantidad de familias que sólo tienen tierra suficiente para subsistir o que, simplemente, no tienen tierra.⁷

A partir del cuadro que se muestra a continuación, podemos tener una idea descriptiva del grado de concentración de la propiedad agraria en Bolivia, según la cantidad de propiedades y la superficie de las mismas.

⁷ El Economista Miguel Urioste, quien fuera Director de la Fundación Tierra, dice al respecto que en el Altiplano boliviano, la población del área rural se ha mantenido constante en aproximadamente 2 millones de individuos, desde al menos una década. Este hecho, sumado a la evidencia de que cada familia que vive en el área rural del altiplano tiene un promedio de 1.5 hectáreas, daría cuenta de que –con las actuales tecnologías, productividades y rendimientos, esta región de altura habría llegado a un límite máximo de expansión de la frontera agrícola y de la producción agropecuaria. Lo que significaría que en las actuales condiciones, no sería posible aumentar de forma significativa la superficie cultivada del Altiplano. (Pág. xlv del libro “Los nietos de la Reforma Agraria”). Por otro lado, se debe considerar que en Bolivia existe un gran contingente de campesinos agrupados en organización de campesinos sin tierra, que suelen efectuar ocupaciones de tierras agropecuarias especialmente en el área de Santa Cruz.

Distribución de Unidades Agropecuarias por tamaño

Tamaño de unidad (hectáreas)	Número de unidades agropecuarias				Área total			
	Nº de unidades	Nº acumulado de unidades	% del total	Porcentaje acumulado	Hectáreas	Acumulado Hectáreas	% del total	Porcentaje acumulado
0 a 0.5	58,319	58,319	18.5	18.5	290	290.0	0.0	0.0
0.5 a 1	26,969	85,288	8.6	27.1	26,071	26,361.0	0.1	0.1
1 a 2	50,970	136,258	16.2	43.3	65,460	91,821.0	0.3	0.4
2 a 5	78,179	214,437	24.9	68.2	231,553	323,374.0	1.0	1.4
5 a 10	37,100	251,537	11.8	80.0	243,699	567,073.0	1.1	2.5
10 a 20	20,778	272,315	6.6	86.6	272,586	839,659.0	1.2	3.7
20 a 50	18,622	290,937	5.9	92.5	551,363	1,391,022.0	2.4	6.1
50 a 100	11,503	302,440	3.7	96.1	661,656	2,052,677.0	2.9	9.1
100 a 500	6,300	308,740	2.0	98.1	1,266,486	3,319,164.0	5.6	14.6
500 a 1,000	1,876	310,616	0.6	98.7	1,191,552	4,510,716.0	5.3	19.9
1,000 a 2,500	1,997	312,613	0.6	99.4	3,101,277	7,611,993.0	13.7	33.6
2,500 a 5,000	1,301	313,914	0.4	99.8	4,010,350	11,622,343.0	17.7	51.3
> 5,000	686	314,600	0.2	100.0	11,047,809	22,670,152.0	48.7	100.0
Total	314,600				22,670,152			

Fuente: Banco Mundial (1995), Pacheco (1998) y UDAPE (2006).⁸

2.2. Análisis de los indicadores de tenencia de la tierra.-

En opinión de los autores del estudio del que se tomó el cuadro anterior, “Esta concentración de tierra en Bolivia entre un grupo muy pequeño de propietarios parece ser casi la peor en el mundo entero con la excepción de Chile (...)” A continuación el estudio muestra otro cuadro, al cual sólo haremos referencia y en el que se cuantifica la concentración de la propiedad entre los más grandes propietarios en varios países del hemisferio occidental, para los cuales se dispone de datos al año 2006. Según los datos de aquél cuadro en correlación con los datos, para el referido año la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia da cuenta de que el 66.4% de los suelos cultivables se halla en manos del 0.63% de los propietarios, lo que torna a Bolivia en el país más inequitativo en el

⁸ Mark Weisbrot *et al.*: *Op.Cit.*, p. 3.

acceso a la tierra en el hemisferio sur, a excepción de Chile, donde el 75.05% de los suelos cultivables se encuentra en manos del 0.89% de los propietarios.⁹

La diferencia entre los datos que brinda el informe del Censo Agropecuario Mundial de 1990 y los datos del Centro de Investigación Económica y Política, estimados para el año 2006, muestran que entre estos años el índice de inequidad en la propiedad de los suelos cultivables se ha incrementado de forma importante, hasta situar a Bolivia en el segundo lugar dentro de los países más inequitativos del hemisferio sur en este aspecto.

Ahora bien, en el anterior acápite mencionábamos que las condiciones topográficas de nuestro país son diversas, por lo que será necesario también efectuar un análisis más específico, a fin de determinar en cuáles son los indicadores de concentración de la propiedad agraria en las diferentes regiones de Bolivia. De ese modo, citando nuevamente el estudio del Centro de Investigación Económica y Política, tenemos que en el año 2005 el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios calculaba que el 37% de propiedades agrarias estaban localizadas en la región del Altiplano (principalmente en La Paz, Oruro y Potosí) y cubrían el 6% de la tierra cultivada; el 46% de las propiedades agrarias en la región de los valles (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija), cubriendo el 17% y el 17% de las propiedades agrarias en la región de los llanos (Santa Cruz, Beni y Pando), cubriendo el 77% por ciento de la tierra cultivada.¹⁰

En base a estos datos, los autores del informe del Centro de Investigación Económica y Política emiten un *aserto* que, consideramos, tiene interés para la elaboración de la presente tesis. Estos autores dicen:

“Es claro que la mayoría de los propietarios de los departamentos de la ‘Media Luna’, especialmente Santa Cruz, explican la mayor parte del grado de concentración de la propiedad de la tierra y tienen el mayor interés en oponerse a cualquier reforma agraria (Tarija, el cuarto departamento de la Media Luna, tiene el 60 por ciento de las reservas de gas natural del país – ver más adelante). Algunos de los más importantes líderes de la oposición en Santa Cruz son grandes

⁹ *Op.Cit.*, p. 4.

¹⁰ *Op.Cit.*, p. 5.

terratenientes. Por ejemplo, según se informa, Branco Marinkovic, presidente del Comité Cívico Pro Santa Cruz (la poderosa asociación cívica y empresarial de Santa Cruz), es uno de los terratenientes con más tierras en ese departamento, con unas 12.000 hectáreas (30.000 acres) de tierra. El gobierno ha encontrado que 14 familias de políticos y empresarios de oposición son dueños de alrededor de 313.000 hectáreas de tierra en Santa Cruz y Beni”.¹¹

Estos datos coinciden con las consideraciones vertidas por varios autores nacionales, en cuanto a la característica de alta concentración de tierras de uso agrícola y pecuario que presenta la región del oriente boliviano. De ese modo, podemos citar a Miguel Urioste y Cristóbl Kay, en opinión de quienes “La Reforma Agraria de 1953 tuvo efectos opuestos en las regiones del Occidente y del Oriente del país. Mientras en el occidente el latifundio desapareció, la contra reforma en el Oriente promovió un nuevo latifundio como resultado de los grandes negocios sobre inmensos territorios de ‘tierras públicas’ ”. Estos autores hablan, pues, acerca de (...)

“La consolidación de unan nueva estructura de tenencia desigual de tierras durante las últimas décadas (...) Esto muestra que las propiedades medianas (extensión promedio de 132 hectáreas) y las llamadas “propiedades empresariales” (extensión promedio de 1.596 hectáreas) recibieron la mitad de la mitad de las tierras que están en manos de la sexta parte de los beneficiarios. Las propiedades medianas y ‘empresariales’ o grandes haciendas, generalmente pertenecen a propietarios de diferentes partes de Bolivia que no son indígenas y que muchas obtuvieron grandes extensiones de tierra como estancias (propiedades ganaderas) o haciendas (principalmente tierras para sembradíos) en el Oriente, creando en consecuencia una nueva élite rural. Entretanto, los 5/6 restantes de beneficiarios, mayormente indígenas, recibieron la otra mitad de la tierra con una presencia importante de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a

¹¹ *Op.Cit.* p. 6.

partir de la nueva ley de 1996. Esta información subraya la distribución desigual de tierras emergente de la Reforma Agraria de 1953, que es una gran anomalía y que la tibia aplicación de la Ley INRA de 1996 fracasó en corregir, como se discutirá más adelante (Ballivián y Zeballos, 2003; Vargas 2003, Arce y Krus, 2004).”¹²

Esto supone que el proceso de Reforma Agraria ha marcado en su aplicación diferentes tendencias en el Oriente y en el Occidente del país; mientras en el Occidente (Altiplano y valles) la extrema parcelación de la propiedad campesina ha sido la constante, hasta el punto que al presente existe una enorme presión sobre la tierra cultivable, que hace que las Comunidades Indígenas adquiera una fuerza expulsora como mecanismo paradójico de su propia supervivencia¹³, en el Oriente boliviano se viene dando un proceso expansivo de ocupación de la tierra por parte de una minoría de nuevos propietarios que monopolizan los mejores recursos en los llanos del Oriente. A este respecto, el investigador boliviano Diego Pacheco, citado por Urioste, nos da algunos datos más concretos acerca de este fenómeno en el Oriente boliviano:

“En las tierras bajas han sido distribuidos aproximadamente 26 millones de hectáreas a propietarios individuales, de las cuales 22,8 millones (87,6%) fueron adjudicadas a 78.000 propietarios medianos y grandes y 3,2 millones (12,4%) fueron concedidas a 77.000 pequeños propietarios asentados en áreas de colonización, parte de las cuales han sido tituladas y otras se encuentran en trámite. Estas últimas se localizan principalmente en las regiones de Yungas, Alto Beni, Chapare y los llanos cruceños”.¹⁴

2.3. Propiedades agrarias con superficies mayores a 5.000 hectáreas.-

De todo este análisis, entonces, podemos afirmar que, a pesar de algunas diferencias en los datos, la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia se presenta como una de las

¹² Miguel URIOSTE y Cristóbal KAY: *Latifundios, avasallamientos y autonomías: La Reforma Agraria inconclusa en el Oriente*, Editado por “Fundación Tierra”, La Paz – Bolivia, primera edición, 2005, p. 24.

¹³ Rossana Barragán et al.: *Los nietos de la Reforma Agraria*, La Paz – Bolivia, editado por Fundación Tierra, primera edición, 2007, pp. 3-11.

¹⁴ Miguel Urioste: *Desarrollo rural con participación popular*, La Paz – Bolivia, editado por la Fundación Tierra, primera edición, 2002, p. 62.

más inequitativas de la región. A nivel nacional, el 0.63% de los propietarios concentran el 66.4% de las tierras agrarias; sin embargo, la concentración también se halla zonificada especialmente en Oriente del país, donde 1/6 de los propietarios concentra la mitad de la tierra. Para la elaboración de la presente Tesis, sin embargo, nos interesa determinar un dato adicional: la presencia de tierras en el Oriente boliviano cuya extensión sea superior a 5,000 hectáreas.

En ello, el cuadro que fue consignado líneas arriba nos brinda un dato inicial, que consiste en la cantidad y magnitud de los predios que tienen superficies mayores a la mencionada; según estos datos los predios que poseen más de 5,000 hectáreas (límite máximo de la propiedad agraria a partir de la promulgación de la Constitución Política del Estado en febrero de 2009), sumarían al 2006 un total de 686 propiedades, es decir, el 0.2% de los propietarios. Tomando en cuenta los procesos divergentes que existieron en el Occidente y en el Oriente del país, la mayoría de estos predios se encontrarían, precisamente, en el Oriente boliviano. Este 0.2% de los propietarios cuyos predios tienen una superficie mayor a las 5,000 hectáreas, concentra en sus manos un total de 11,047,809 hectáreas, que representa el 48.7% de la tierra agraria en Bolivia.

Estos datos provienen, reiteramos, del año 2006, por lo que la aplicación del nuevo límite máximo de la propiedad agraria (5,000 hectáreas) establecido en el art. 398 de la Constitución Política del Estado no afectará en gran medida a estos propietarios, ya que, más bien, el art. 399-I de la misma Constitución tiene el efecto de consolidar estas propiedades, en razón a que establece la irretroactividad constitucional en la aplicación del referido límite máximo.

A este respecto, Urioste nos dice que (...)

“(...) de esa manera la nueva CPE legaliza el derecho propietario de las grandes haciendas sin límite de tamaño que existían hasta febrero de 2009, tengan o no títulos de propiedad saneados, con la única condición de que en adelante cumplan la FES, es decir que la tierra esté trabajada y no mantenga relaciones laborales de servidumbre”.¹⁵

¹⁵ Miguel URIOSTE: Concentración y extranjerización de la tierra, La Paz – Bolivia, editado por la investigadora Floriana Soria Galvarro, primera edición, 2011, p. 25.

Desde ya, el hecho de que existan propiedades agrarias de extensión superior a 5,000 hectáreas, aunque éstas cumplan con la Función Económico Social, es un hecho que tiene una gran incidencia sobre las cifras de inequidad en el acceso a la tierra, por lo que Urioste se refiere a lo establecido en los artículos 398 y 399-I de la Constitución Política del estado como la “legalización del neolatifundio”.¹⁶

2.4. Productividad de las grandes propiedades agrarias.-

Determinado el hecho de que los índices de concentración de la tierra en Bolivia, nos ubica entre los países más inequitativos del hemisferio sur en lo que hace a este indicador, es preciso determinar a qué tipo de producción se aplican las tierras el Oriente boliviano, que es la región donde la concentración de la tierra tiene la mayor incidencia, a fin de determinar a qué mercados van dirigidos tales productos y cuál es la incidencia del beneficio económico que producen los circuitos comerciales de los que esta producción participa.

Como vimos en el anterior acápite, la productividad de las tierras bolivianas, así como su perfil geográfico, son diversos. Mientras en el país, la característica es la producción de cultivos para el consumo interno de las ciudades, permitiendo que los campesinos sólo perciban en promedio el 40% de sus ingresos por esta actividad¹⁷, siendo casi el único producto de exportación la quinua, en el Oriente boliviano, la presencia de cultivos extensivos de productos destinados primordialmente a la exportación, ha permitido la creación de una burguesía agroindustrial con intereses geopolíticos muy bien definidos en el Oriente boliviano, presente en un escenario donde la alta concentración de la tierra es un factor muy importante.

En el siguiente cuadro, podemos apreciar los diferentes productos agrícolas que se cultivan en el Oriente de Bolivia, y su evolución entre 1950 y 1997.

¹⁶ *Op.Cit.*, p. 26.

¹⁷ Diego Muñoz Elsner: *Políticas públicas y agricultura campesina*, La Paz – Bolivia, editorial “Plural”, segunda edición, 2004, p. 56.

Evolución regional de las principales cosechas en Bolivia, 1950-1997.

Cosecha/Año	1950 (a)	1972 (b)	1991 c)	1997 c)
Región Andina (d)				
Maíz	94,921	157,500	180,625	166,144
Papa	111,680	107,200	135,881	121,914
Cebolla	61,194	101,000	95,297	86,508
Trigo	82,950	61,066	77,933	81,536
Quinoa	18,998	15,000	38,791	38,680
Habas	9,226	21,000	27,210	27,649
Alfalfa	6,325	15,200	17,705	20,880
TOTAL	384,664	477,966	573,442	543,311
Índice de crecimiento	100	122	140	130
Departamento de Santa Cruz				
Maíz	19,177	57,940	43,500	99,300
Trigo	1,755	2,097	38,493	76,860
Arroz	10,151	34,220	72,318	83,776
Caña de azúcar	10,548	37,500	67,458	75,120
Algodón	109	68,222	16,523	52,000
Soya	0	1,100	183,865	513,190
Girasol	0	150	10,217	89,000
Sésamo	0	0	28,000	45,000
TOTAL	41,740	201,229	460,374	1,034,246
Índice de crecimiento	100	482	1,103	2,478

Fuentes: (a) Censo Agropecuario, La Paz (1950); (b) Ministerio de Agricultura, diagnóstico de Sector Agropecuario, La Paz (1974); (c) Instituto Nacional de Estadística, La Paz, varios años; (d) La región andina incluye los departamentos de La Paz, Oruro, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Tarija¹⁸.

Los datos son por demás elocuentes; mientras poco antes de la Reforma Agraria de 1953 la frontera agrícola en el Oriente boliviano se reducía apenas a 83,000 hectáreas, para el año 1997 esta frontera se incrementó a 1,034,000 hectáreas, que representa un 2,478% de crecimiento, mientras que en el mismo período en el Occidente boliviano la frontera

¹⁸ Cristóbal Key *et al.*: *Op.Cit.* p. 21.

agrícola se incrementó apenas en 30%, llegando, como vimos antes, casi a su límite máximo en el año 2000, a partir del cual se mantiene constante.

De las 1,034,000 hectáreas de cultivos que componían la frontera agrícola en el año 1997, más de la mitad (513,190) representan los cultivos de soya; un producto que hasta 1972 era prácticamente desconocido en la región.

Respecto a los mercados a los que esta producción se destina, acudimos a la opinión del investigador boliviano Jubenal Quispe, que dice lo siguiente:

“En Bolivia, mientras el 71% de la población sobrevive con el 9% de las tierras, en el que se cultiva el 70% de los productos nacionales que se venden en el mercado interno, el 9% de la población (empresarios y terratenientes vinculados a los partidos políticos tradicionales) posee el 91% de las tierras fértiles que produce sólo el 15% de lo que se consume en el país”.¹⁹

Uno de los principales productos de exportación que se cultiva en el departamento de Santa Cruz es, como ya es de suponerse, la soya. De este producto, el consumo interno boliviano es casi del 30% de la producción anual, con una tendencia a la baja²⁰, lo que significa que el mercado de la soya es eminentemente de exportación. Del resto de la producción, el 75% se comercializa a nivel de mercados de los países de la Comunidad Andina y sólo el 25% se vende a otros países, esto debido a que se considera que la soya boliviana no es competitiva sino es con las preferencias arancelarias establecidas en el Derecho Comunitario Andino.²¹

La tendencia al crecimiento de la frontera agrícola de la soya, a pesar de ello, es innegable, pero tal crecimiento se dará en detrimento de pequeños y medianos propietarios, cuyas unidades productivas están siendo paulatinamente absorbidas debido a que, gracias a las pocas exigencias de inversión en el cumplimiento de la Función Económico Social de

¹⁹ Jubenal Quispe: Bolivia: *La agricultura tradicional y la agroindustria, una difícil convivencia* (artículo), s.l., On line. Internet, 7 de agosto de 2011, disponible FTP: <http://www.alterinfos.org>, s.p.

²⁰ Datos correspondientes al año 2010, obtenidos del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (CDI). On line. Internet. 9 de agosto de 2011, disponible FTP: <http://www.cid.harvard.edu/archive/andes/documents/presentations/analisisdelsectorsoyaenbolivia.pdf>, p. 33.

²¹ *Op.Cit.* p. 36.

las grandes propiedades agrícolas del Oriente, la rentabilidad de la producción agrícola se asocia directamente con su extensión, lógica que se ve favorecida por el mercado ilegal y especulativo de tierras que es la característica del Oriente boliviano.²²

A continuación, efectuaremos un análisis sintético, en la medida de lo posible, acerca de las causas y antecedentes que han llevado a la configuración actual de la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia, así como de los efectos económicos y sociales que este fenómeno ocasiona.

3. Análisis de las causas de la concentración de la tierra.-

En la investigación efectuada para la elaboración de la presente Tesis, hemos podido determinar que no es posible efectuar un análisis separado de las causas que condujeron a que Bolivia sea ubique como el segundo país del hemisferio sur en cuanto a inequidad en el acceso a la tierra, ya que estas causas, siendo diversas, constituyen en rigor de verdad. Sin embargo, únicamente con fines metodológicos analizaremos de forma separada las causas sociales, económicas y legislativas que produjeron este fenómeno, ya que el conocimiento de estas causas resulta ser primordial para la aplicación de cualquier medida de política económica, incluida la aplicación de impuestos de ordenación económica.

3.1. Causas sociales.-

El análisis de las causas sociales del proceso de concentración de tierra productiva en Bolivia, debe considerar varios antecedentes históricos, a saber: en el Occidente boliviano es bien conocido el proceso de exvinculación de tierras que, durante la segunda mitad del siglo XIX (gobierno de Mariano Melgarejo) llevó a cabo. En esta región, bajo las políticas impulsadas por el mentor de este proceso el diputado José Vicente Dorado (proyectista de la Ley de Exvinculación de Tierras), en septiembre de 1869 se dispuso la subasta de las tierras de comunidad al mejor postor. Este proceso, supuso no sólo el acaparamiento de grandes extensiones de tierra agrícola en manos de una clase urbana terrateniente, que no cumplió el objetivo de industrializar el agro de Occidente, sino la reducción de la principal clase trabajadora a condiciones de semi-esclavitud.

²² Carlos Felipe Jaramillo: El mercado rural de tierras en América Latina, Washington D.C., editado por el B.I.D., 1997, p. 154.

La causa inmediata que precedió a la implantación de esta primera Reforma Agraria, cuyos efectos casi se circunscribieron sólo a la región del Occidente y de los valles de la región central, se debió a la necesidad urgente que tenía el Gobierno de Melgarejo de contar con recursos económicos para revertir el déficit presupuestario que había ido creciendo desde el año 1863, año en que este gobernante asumió la Presidencia. Sin embargo, las causas mediatas de esta primera Reforma fue el gran debate en torno a la economía agraria que se generó ya durante el régimen de social conservador de Manuel Isidoro Belzu. Este debate cuestionaba las formas tradicionales de la agricultura predominantes en el Occidente de Bolivia y pregonaba la necesidad de sujetar a tierras e individuos a un régimen de hacienda, propuesto por varios pensadores y políticos como el citado José Vicente Dorado, José Rosendo Gutiérrez, Isaac Tamayo y otros, cuyo objetivo era tornar más productivas las tierras optimizando el beneficio que de ellas se obtuviese, para impulsar una clase terrateniente urbana que desarrolle la industria manufacturera, mientras el mismo régimen serviría en el campo para sujetar a los campesinos a un régimen de trabajo servidumbral, basado en la necesidad de educarlo, instruirlo e insertarlo paulatinamente a la lógica de la industria urbana.²³

En el Oriente boliviano, el movimiento de los “Igualitarios” a la cabeza de Andrés Ibáñez resistió con éxito la implantación de esta Reforma Agraria, consolidando la propiedad de la tierra en manos de grandes terratenientes de la época, mientras que las tierras sobrantes fueron distribuidas de forma igualitaria entre los campesinos.²⁴ Sin embargo, el aislamiento del Oriente boliviano debido a la imposibilidad virtual de vincularlo con el resto del país, hacía de las tierras agrarias bienes que prácticamente no tenían valor, por lo que el gobierno de Melgarejo no procuró con demasiado ahínco vencer la resistencia que en el Oriente se oponía a sus medidas,²⁵ mientras que en el Occidente del país, el régimen servidumbral trajo el atraso y la ignominia de haber instaurado la semi-esclavitud y el pago de tributos en trabajo, calculándose que el desarrollo económico de

²³ Luís Antezana: *El feudalismo de Melgarejo y la reforma agraria*, La Paz – Bolivia, s.e., 1971, pp. 17-23

²⁴ *Op.Cit.* p. 45.

²⁵ Ximena Soruco *et al.*: *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Santa Cruz de la Sierra, editado por Fundación Tierra, 2008, p.25.

Occidente se habría atrasado en unos 180 años a consecuencia de este régimen de propiedad de la tierra.²⁶

Posteriormente, con el triunfo de la revolución federal de principios del siglo XX que derrocó los partidos conservadores sucrenses, los gobiernos liberales asumieron la política de extender la frontera agrícola hacia las tierras vírgenes del Oriente boliviano, llegando a establecer un Territorio Nacional de Colonias que contaría con un extensión de 300 Km², en los cuales se preveía promover asentamientos humanos de extranjeros con inversión foránea. Urioste cita en su libro “Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia” el caso de doce empresas extranjeras que adquirieron tierras en el oriente de Bolivia, fracasando en su intento de colonizar tales tierras, entre otros factores, por su inaccesibilidad y sus condiciones geográficas. La mayor parte de estas tierras son humedales que, además de verse anegados por enormes riadas al menos una vez al año, hacen muy difícil la construcción de caminos.²⁷ Precisamente este aislamiento, coadyuvó a la formación de una identidad regional muy marcada, que rige hasta el presente la creación de un discurso autonómico (casi federalista) entorno a los intereses geopolíticos cruceños.

En el Occidente del país, la revolución federal no tuvo más que el efecto de prolongar por mayor tiempo el régimen de la hacienda servidumbral, que logra consolidarse por la traición hacia las demandas del movimiento campesino liderado por Zárate Willka en apoyo a los revolucionarios encabezado por José Manuel Pando. Campesinos de tierras altas y los revolucionarios peceños, que lograron sobreponerse a la política centralista de las clases adineradas sucrenses, resabios de la oligarquía de la plata, se aliaron para conseguir sus propios cometidos; la demanda de los campesinos era, en este sentido, la restitución de las tierras de comunidad a favor de las comunidades campesinas, rematadas en la reforma agraria de Melgarejo.²⁸ Sin embargo, con el triunfo de la revolución y la consolidación del Occidente como el centro geopolítico más importante de Bolivia, las demandas de los campesinos fueron dejadas de lado, luego del asesinato de Zárate Willka y

²⁶ Jorge Alejandro Ovando Sanz: *Historia económica de Bolivia*, La Paz – Bolivia, editorial Juventud, primera edición, 1981, p. 228.

²⁷ Miguel Urioste: *Op.Cit.* pp. 11-12.

²⁸ Ramiro Condarco: *Zárate, el temible Willka*, La Paz – Bolivia, s.e., segunda edición, 1982, pp. 418 – 420.

la ejecución judicial del resto de los caudillos indígenas, en el famoso proceso de Mohoza.²⁹

La situación de sometimiento servidumbral de los campesinos del Occidente boliviano se consolidó a partir de este hecho y duró hasta 1953, época a partir de la cual se revirtió paulatinamente estas condiciones, como resultado de la Revolución de 1952 que encuentra sus causas primigenias en la efervescencia social producida que tuvo lugar en la postguerra del Chaco.³⁰ Actualmente, las tierras del Occidente boliviano son poseídas casi enteramente por campesinos de origen indígena, bajo regímenes de propiedad propios de sus usos y costumbres o bajo reglas sindicales, siendo en ambos de tipo comunitario tanto la propiedad como el acceso y uso de las tierras más extensas de cada territorio indígena.

El proceso de reforma que vino posteriormente, abrió la posibilidad de la migración de campesinos de Occidente hacia las tierras bajas del Oriente y de la Amazonía, generando contradicciones propias de los procesos migratorios. En la década de 1960, a través del Instituto Nacional de Colonización el Estado boliviano adjudicó a simple solicitud entre 20 y 50 hectáreas por familia en propiedad privada, con caracteres de intransferibilidad e indivisibilidad. A pesar de que posteriormente hubo tráfico de estas tierras entre los propios colonizadores, este proceso dio lugar a que los inmigrantes nacionales se encuentren integrados, hasta hoy, a la actividad económica agropecuaria y mercantil. Sin embargo, dos elementos que contribuyeron decisivamente a la concentración de tierras en el Oriente del país fueron, en primer lugar, que en todas las épocas los gobiernos vieron a las tierras vírgenes y a los territorios indígenas, como espacios vacantes que debían ser entregados a inversores extranjeros o, en su caso, a empresarios emprendedores;³¹ y, por otro lado, el

²⁹ Bautista Saavedra: *Memorial de defensa del proceso de Mohoza, 12 de Octubre de 1901*, La Paz – Bolivia, editorial Juventud, 1998, pp. 130-156.

³⁰ Herbert KLEIN: *Orígenes de la revolución nacional boliviana*, La Paz – Bolivia, editorial Juventud, segunda edición, 1963, pp. 212.

³¹ Claro ejemplo del espíritu que guió, entre otros aspectos, las políticas agrarias de corte liberal, lo encontramos en los motivos que informaron el proyecto de Ley de Exvinculación de Tierras que fue propuesto por el diputado José Vicente Dorado, durante el gobierno de Mariano Melgarejo. Los motivos de este proyecto decían: “A llegado la hora de arrancar esos terrenos de manos del indígena ignorante y atrasado sin medios, capacidad ni voluntad para cultivarlos, y pasarlos a la emprendedora, activa e inteligente raza blanca, ávida de propiedades y fortuna, llena de ambición y necesidades, es efectuar la conversión más saludable en el orden social y económico de Bolivia.” (Luis ANTEZANA: *La Política Agraria en la primera etapa nacional*”, La Paz – Bolivia, Plural Editores, 2006, pp. 136-137.

hecho de que la Ley de Reforma Agraria de 1953 permitía abiertamente que la tierra fuera adjudicada de forma gratuita a ciudadanos extranjeros, en las mismas condiciones que para los ciudadanos bolivianos, con la única condición de cumplir con el régimen de inmigración y de colonización establecido por el Estado.³²

En el cuadro que se muestra a continuación, podemos apreciar la cantidad de tierras que fueron dotadas entre 1952 y 1992 en departamento de Santa Cruz.

Dotaciones gratuitas de tierras
Depto. de Santa Cruz (1952 a 1992)

Extensión	Cantidad de predios	Superficie total
Mayor a 50 mil Has.	6	1,064,629
20 a 50 mil Has.	88	2,633,443
10 a 20 mil Has.	308	4,032,324
TOTAL	402	7,730,396

(Fuente: Estadísticas del INRA 2002)³³

Las características sociales del Oriente y del Occidente de Bolivia vienen configuradas, pues, con características muy diferentes: mientras en el Occidente del país los centros urbanos experimentan un crecimiento poblacional debido principalmente a la fuerza expulsora de las comunidades indígenas y una relativa atracción de los negocios comerciales³⁴, que resulta ser una de las principales actividades en las ciudades de esta región, en el Oriente del país, especialmente en el departamento de Santa Cruz, se ha venido formando un agregado social entorno a los intereses de la industria agropecuaria que, como dijimos, posee intereses geopolíticos claramente definidos que defienden la autonomía como la vía de consolidación de estos intereses, frente a las migraciones de

³² Art. 77 de la Ley de Reforma Agraria de 3 de agosto de 1953.

³³ Citado por Miguel Urioste: *Op.Cit.* p. 45.

³⁴ Rossana Barragán *et al.*: Los nietos de la Reforma Agraria, La Paz – Bolivia, editado por Fundación Tierra, 2007, p. 65.

Occidente.³⁵ Sin embargo, como todo desarrollo capitalista, aquél con que se suele asociar a Santa Cruz no está exento de contradicciones sociales.

Al respecto, un artículo publicado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional, CEDURE, con sede en Santa Cruz de la Sierra, nos dice que entre las principales características de estas contradicciones tenemos las siguientes:

“Desorganización (crecimiento sin rumbo); polarización (ausencia de mecanismos de distribución del ingreso); problemas de identidad, como resultado de las migraciones y los contactos interculturales, a lo que debe agregarse los efectos de las TICs (nuevas técnicas de información y comunicación); y falta de servicios eficientes en lo que respecta a salud, educación, justicia y seguridad”.³⁶

Por supuesto, estas condiciones sociales encuentran también su raigambre en la alta concentración de la propiedad del principal recurso natural renovable con que cuenta la región del Oriente boliviano que es la tierra.

3.2. Causas económicas.-

Las causas económicas de la concentración de la tierra en el Oriente boliviano, están directamente relacionadas con la necesidad de mantener el nivel de rentabilidad de los cultivos de exportación, la misma que se basa esencialmente en la constante expansión de la frontera agrícola de estos cultivos, tal como vemos a continuación.

Entre 1900 aproximadamente y 1953, el agro del Oriente boliviano producía apenas lo que su población requería para consumo interno; hace cuarenta años en esta región no se conocían o eran muy escasos los cultivos de productos que ahora representan los principales productos de exportación de esta región.³⁷ La población de esta región presentaba menos escisiones que la población del Occidente, ya que, en lo que respecta a la tenencia de la tierra y tal como vimos anteriormente, ésta no constituía un recurso natural muy apreciado, siendo el auge de la goma lo que permitió la subsistencia de los núcleos urbanos en esta región durante el período antes mencionado y la formación de una

³⁵ Ximena Soruco: *Op.Cit.* pp. 125-142.

³⁶ CEDURE: *Santa Cruz de la Sierra (Bolivia): hacia la sociedad de la información y el conocimiento*, (artículo), On line. Internet. 3 de septiembre de 2007, disponible FTP: <http://www.cedure.org>, s.p.

³⁷ Jorge Alejandro Ovando Sanz: *Op.Cit.*, p. 191.

burguesía local que, a pesar de no haber podido consolidar sus intereses geopolíticos durante este período, dado que la goma y, en menor proporción e importancia para la época, la quina, la madera y la castaña, eran productos esencialmente de exportación, como veremos más adelante supo aprovechar favorablemente las políticas de desarrollo agrario que los diversos gobiernos desde entonces intentaron implementar en esta región de Bolivia.

Como vimos anteriormente, los gobiernos de diferentes épocas sostuvieron la política de centrar en el Oriente boliviano casi todos los esfuerzos para el desarrollo de la industria agrícola y pecuaria, bajo una lógica exportadora y empresarial. El Plan Nacional de Desarrollo 1962-1971, sintetizado por Arturo Urquidi en su obra “El Feudalismo en América y la Reforma Agraria Boliviana”, es elocuente a este respecto al mencionar lo siguiente:

“El notable desarrollo agropecuario que, en contraste con las regiones altiplánicas y de los valles, ha experimentado en los últimos años la región central del Departamento de Santa Cruz se debe, entre otras razones, a la construcción de la carretera a Cochabamba, a la política de fomento a la producción de azúcar y arroz, que ha tenido bastante éxito, y a la acción colonizadora, es decir, una política integral de apoyo coordinado y sistemático, que no se ha emprendido con iguales características para otras zonas del país”.³⁸

Asimismo, la inyección de grandes capitales sumada a la dotación de gratuita de tierras, contribuyó enormemente a este desarrollo. A continuación, consignaremos dos cuadros que nos darán una idea bastante aproximada de los beneficios económicos otorgados a la región del Oriente boliviano, especialmente en el área de Santa Cruz, en aplicación de las políticas de desarrollo implementadas por los diferentes gobiernos entre 1953 y la actualidad.

Es bien conocido, por un lado, el papel del extinto Banco Agrícola en la inyección de capital a la creciente industria agrícola del Oriente Boliviano. Los cuadros que se

³⁸ Arturo Urquidi: *El feudalismo en América y la reforma agraria boliviana*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, 1996, p. 56.

consignan a continuación, nos dan cuenta de la magnitud del capital que fue inyectado a esta actividad.

**Préstamos concedidos por el Banco Agrícola a Santa Cruz
en relación a otros departamentos, 1955 – 1984 (En miles de Bs.)³⁹**

Años	Santa Cruz	%	Otros departamentos	%
1955-1970	159,988,320	46	181,681,771	54
1971-1978	1,586,650	64	894,212	36
1979-1984	52,754,138	22	187,442,274	78
Total	214,329,108	37	370,018,257	63

**Cartera en mora del Banco Agrícola Boliviano
por agencias regionales, al 31/12/1985⁴⁰**

Agencias regionales	Nº de préstamos	En miles de pesos bolivianos	%
La Paz	583	183,901,877	0.58
Cochabamba	986	228,331,044	0.71
Oruro	125	2,829,560	0.01
Potosí	93	1,711,860	0.01
Tarija	350	473,018,292	1.48
Chuquisaca	230	4,795,415	0.01
Santa Cruz	893	23,246,018,543	72.69
Montero	535	5,505,832,817	17.22
Beni	737	2,231,353,266	6.98
Pando	24	103,190,006	0.32
Totales	4,556	31,980,982,680	100

En cuanto a la dotación de tierras, propietarios de la región del Oriente y especialmente del departamento de Santa Cruz fueron ampliamente favorecidos con importantes extensiones de tierras. Los datos de la Fundación Tierra da cuenta de que entre

³⁹ Ximena Soruco *et al.*:*Op.Cit.*, p. 69.

⁴⁰ *Op.Cit.* p. 71.

1953 y 1994 se dotaron en Santa Cruz aproximadamente 6,061,500 hectáreas en predios cuyas superficies superaban las 10,000 hectáreas, siendo que entre los años 1965 y 1992 hubieron al menos 316 dotaciones individuales de predios, cuyas superficies oscilan entre las 16,000 y las 80,000 hectáreas⁴¹. Inclusive con las grandes facilidades que la legislación agraria vigente al momento de efectuarse tales dotaciones de tierra, muchas de las personas beneficiadas obtuvieron irregularmente múltiples dotaciones, sin que los datos del INRA consignen la sumatoria de superficies dotadas a estos beneficiarios. De este aspecto da cuenta la investigadora Irene Hernaiz (+) en una cartilla de casos de múltiples dotaciones recogidos al azar, que demuestran que estas irregularidades se dieron en diversas épocas a partir del año 1953.⁴²

Posteriormente, ya durante el año 1996, debido, según Urioste, a las graves irregularidades y hechos de corrupción detectados en los trámites de dotación de tierras, el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se vio obligado a intervenir la estructura burocrática encargada del proceso de Reforma Agraria, dando lugar a la emisión de una modificación profunda del texto original del D.L. N° 3464 (Ley de Reforma Agraria de 1953) a través de la emisión de la Ley N° 1715 que creó el Instituto de Reforma Agraria.

En lo referente a política económica, la emisión de esta norma jurídica obedeció a dos aspectos claramente identificados: la necesidad de dar respuesta a la crisis de la minería, actividad tradicionalmente importante para el Estado y el impulso de reformas agrarias al influjo de las políticas del Banco Mundial, que sugirió la diversificación de las fuentes de generación de divisas para el Estado a través del fomento intensivo del cultivo de soya en el departamento de Santa Cruz, lo cual intensificó aún más el mercado de tierras agrarias, cuya adquisición concitó el interés de inversionistas extranjeros. Paralelamente, la Organización Internacional del Trabajo promovía el reconocimiento de derechos culturales y territoriales a los pueblos indígenas, aspecto que se plasmó, principalmente, en el establecimiento y titulación de extensas Tierras Comunitarias de Origen a favor de los diversos pueblos indígenas que conviven dentro del territorio boliviano.

⁴¹ *Op.Cit.* pp. 66 -69

⁴² Irene Hernaiz: *Concentración de la tierra: Casos de doble dotación, tráfico de influencias, incumplimiento de la condición de dotación, latifundio y acaparamiento de tierras*, On line. Internet. 6 de septiembre de 2011, disponible FTP:<http://ftierra.org>, s.p.

A diferencia de lo establecido en el art. 77 de la Ley de Reforma Agraria del año 1953, la Ley INRA en su art. 46 preveía la dotación de tierras a título oneroso, a la que podían acceder incluso los extranjeros, con el sólo requisito de pagar su precio de adjudicación y vivir de forma permanente en el país.

Como resultado de este proceso, Urioste concluye que:

“La mayoría de las tierras que ahora poseen los extranjeros en Bolivia han sido compradas a ciudadanos bolivianos que la recibieron gratis del Estado en décadas anteriores, es decir que la venta de tierras a extranjeros en el oriente boliviano fue y sigue siendo un negocio de alta rentabilidad para un selecto grupo de “empresarios” que obtienen mayores ingresos de la renta de la tierra que de sus hatos ganaderos o sus cultivos agrícolas.”⁴³

El economista Miguel Urioste, investigador de la Fundación Tierra, sostiene que gracias a estas reformas en Bolivia desde hace casi dos décadas se ha dado un lento pero sostenido proceso de concentración de las mejores tierras agrícolas y ganaderas, en manos de inversionistas transnacionales, que efectúan adquisiciones masivas de tierras, con el objetivo de producir cosechas de *commodities* como es el caso de las oleaginosas, principalmente la soya⁴⁴, cuya producción no está destinada al consumo nacional ni a la producción nacional de mercancías terminadas, sino a su exportación directa. Este tipo de cultivos, junto a la caña de azúcar, y a la actividad agropecuaria, sólo son rentables si la reproducción ampliada de su ciclo de producción implica la extensión de los mismos.

Todas estas causas de índole económica, favorecen y fomentan la concentración de la tierra agraria del Oriente boliviano en pocas manos, hasta los altos índices que fueron analizados en el subtítulo 2 del presente capítulo.

3.3. Causas legislativas.-

3.3.1. Estudio de la legislación agraria.-

La Ley de Reforma Agraria.-

⁴³ Miguel Urioste: *Op.Cit.*, p.17.

⁴⁴ Miguel Urioste: *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*, edición de Floriana Soria Galvarro, La Paz – Bolivia, 2011, p. 5.

El 2 de agosto de 1953 en la localidad de Ucureña, el entonces Presidente Víctor Paz Estenssoro promulga la Ley de Reforma Agraria, como directo resultado del proceso de la Revolución Nacional que encuentra sus orígenes fundamentales en las contradicciones sociales que se pusieron a la luz como efecto de la postguerra del Chaco. Con la promulgación de esta ley, comienza la liquidación del sistema del régimen servidumbral de organización del agro, especialmente instaurado en el Occidente del país como producto de la Ley de Exvinculación de Tierras dictada en el año 1864, durante el gobierno de Mariano Melgarejo.

La formulación de la Ley de Reforma Agraria intentó responder paralelamente a la necesidad de liberar las fuerzas productiva en el Occidente y a la instalación de una gran industria agrícola en el Oriente, a cuyo efecto, entre otros aspectos, estableció una clasificación de tipos de propiedad agraria, a saber: a) el solar campesino; b) la propiedad pequeña; c) la propiedad mediana; d) la propiedad de comunidad indígena; e) la propiedad agraria cooperativa; y f) la empresa agrícola. La clasificación antes indicada, se complementaba con una zonificación territorial de la República, a objeto de fijar en relación con ella la extensión máxima correspondiente a cada tipo de propiedad. Las zonas geográficas contempladas en esta ley son: a) Zona de Altiplano y Puna; 2) Zona de Valles; 3) Zonba Sub-tropical; 4) Zona Tropical.

El **solar campesino** es el lote donde tiene su vivienda el labriego; desempeña la función de residencia rural. Al decir de Arturo Urquidi, miembro de la Comisión de Reforma Agraria del gobierno de Paz Estenssoro, el solar campesino es insuficiente para las necesidades de subsistencia de una familia. Los labriegos deben alquilar su fuerza de trabajo en haciendas o en industrias próximas, para poder subsistir.⁴⁵

La **pequeña propiedad** es aquella que se trabaja personalmente por el campesino y por su familia y cuyo producto les permite satisfacer racionalmente sus necesidades.

La **mediana propiedad** es aquella que tiene una extensión más grande que la pequeña propiedad y menor a la de la empresa agrícola, que se explota con el concurso de

⁴⁵ Arturo Urquidi: *El feudalismo en América y la Reforma Agraria boliviana*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, segunda edición, 1990, pp. 183-184.

trabajadores asalariados o empleando medios técnico-mecánicos, de tal forma que el volumen principal de su producción se destina al mercado.

La **empresa agrícola**, de acuerdo a la definición que da la propia ley, se caracteriza por la inversión de capital suplementario en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y el empleo de medios técnicos modernos. De acuerdo al art. 17 de esta Ley, la extensión de la empresa agrícola varía entre 400 a 2,000 hectáreas, de acuerdo con la zonificación rural establecida en la referida norma. Al respecto, el profesor Arturo Urquidi nos dice:

“Con el nombre de “empresa agrícola”, la disposición transcrita configura un tipo de propiedad altamente industrializada que permita el más amplio desarrollo de las fuerzas productivas aplicadas a la economía agraria. Su objeto es proporcionar, en vasta escala, productos tales como la caña de azúcar, algodón, café, tabaco, bananas, cacao, etc., no sólo para satisfacer necesidades internas sino con miras a la exportación.”⁴⁶

A partir de ello, podríamos decir que la Ley de Reforma Agraria estableció un límite máximo a la propiedad agraria de entre 400 a 2,000 hectáreas, mientras que para la grane empresa ganadera se estableció un límite máximo de 50,000 hectáreas; sin embargo, la existencia de grandes propiedades agrarias con superficies mayores a estos límites máximos zonificados no clasificaba a estas propiedades como latifundios de forma automática y tampoco constituía, por ende, causal de afectación de estas tierras en sus superficies excedentarias. La concepción del latifundio para la Ley de Reforma Agraria de 1953 se refería, en realidad, a la gran propiedad agraria, sin hacer referencia algún su extensión, que constituía manifestación típica del feudalismo. Al respecto, el profesor Abraham Maldonado decía que “En nuestro medio, el latifundio, más que geográfico, es social; las tierras no han estado ni están en poder de los verdaderos agricultores, y los pocos que han vivido por y en la tierra, tampoco salieron de los sistemas agrícolas de explotación.”⁴⁷ De esta forma, el art. 12 de la Ley de Reforma Agraria decía lo siguiente:

⁴⁶ *Op.Cit.* p. 186.

⁴⁷ Abraham Maldonado: *Derecho Agrario*, La Paz – Bolivia, s.e., 1956, p. 336.

“El Estado no reconoce el latifundio que es la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o es explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos y métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento, caracterizado, además, en cuanto al uso de la tierra en la zona interandina, por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías, u otras modalidades equivalentes de tal manera que su rentabilidad a causa del desequilibrio entre los factores de la producción, depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta - trabajo, determinando un régimen feudal, que se traduce en atraso agrícola y en bajo nivel de vida y de cultura de la población campesina.”

Al respecto, el profesor Arturo Urquidi nos dice: “Lo que quiere decir que la extensión, como rasgo condicionante del concepto de latifundio, se halla supeditada al concepto de poder o influencia que el terrateniente ejerce sobre otras personas con quienes mantiene cierto tipo de relaciones de producción.”⁴⁸ En otro texto, el citado autor nos dice al respecto que las reformas agrarias latinoamericanas (...)

“(...) el objetivo que persiguen es el abolir el latifundio de tipo feudal, o sea la propiedad agraria regida por el sistema de la servidumbre campesina, pero dejan subsistente, con una u otra denominación, el latifundio burgués o capitalista, esto es, la propiedad agraria regida por el sistema del salario, como una manera de conseguir el desarrollo de las fuerzas productivas del campo.”⁴⁹

Ante este panorama, tal vez el único remedio previsto en la norma para la hipertrofia de la empresa agrícola se halle establecido en el art. 30 de la Ley de Reforma

⁴⁸ Arturo Urquidi: *Op.Cit.*, p. 189.

⁴⁹ Arturo Urquidi: *Temas de Reforma Agraria*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, segunda edición, 1985, p. 39.

Agraria, que a la letra dice: “No se permitirá la existencia de la gran propiedad agraria corporativa ni de otras formas de gran concentración de la tierra, en manos de personas particulares y de entidades que, por su estructura jurídica, impidan su distribución equitativa entre la población rural.” Sin embargo, esta norma, al igual que la definición y determinación legal de lo que constituye latifundio, tampoco brinda parámetros específicos acerca de cuándo y cómo debe considerarse que la estructura jurídica de las grandes propiedades agrarias impide su distribución equitativa entre la población rural.

Por lo tanto, el hecho de exceder el límite máximo de la empresa agrícola (2,000 hectáreas) no daba lugar, conforme al procedimiento que establecía el D.S. N° 3471 de 27 de agosto de 1953, a la inmediata calificación de latifundio; sino que el demandante debía probar, con apoyo en estudios y pericias de campo, que una propiedad en cuestión era sujeta a regímenes de explotación irracionalmente económica, aspecto que, sumado a la poca capacidad de fiscalización que tenía el Servicio Nacional de Reforma Agraria sobre lo que ocurría en el oriente del país.

Esto supone que determinada persona, aunque hubiera adquirido la tierra por dotación gratuita del Estado en una superficie igual al límite máximo zonificado, esta persona podía adquirir pequeñas y medias propiedades a fin de anexarlas a su predio, el que no podía ser sujeto a afectación por el sólo hecho de exceder su superficie el referido límite máximo, sino a través de un proceso de afectación en el que la Junta Rural debía efectuar una intensiva inspección del predio denunciado como latifundio, para determinar si este constituía tal.

Podemos aseverar, pues, que la Ley de Reforma Agraria no establecía un límite máximo para la empresa agrícola, sino acaso de forma referencial, siendo que la definición del latifundio estaba sujeto a un grado bastante alto de subjetividad.

Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.-

La Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, promulgada luego de las movilizaciones y protestas realizadas por los indígenas de tierras bajas, viene a modificar varios aspectos importantes de la Ley de Reforma Agraria de 1953.

En lo referente a la clasificación de la propiedad agraria y sus límites máximos y mínimos, es el art. 41 de esta norma la que clasifica las formas de propiedad agraria, en

base a la clasificación efectuada por la Ley de Reforma Agraria, con las complementaciones siguientes: el solar campesino y la pequeña propiedad se declaran patrimonio familiar de los campesinos y se les dota de carácter inembargable, pudiendo sus titulares ser únicamente personas naturales; la mediana propiedad puede pertenecer también a personas jurídicas y puede ser objeto de garantía específica de créditos; en cuanto a la empresa agrícola no se efectúan mayores modificaciones y se incrementan las tierras comunitarias de origen y la propiedad comunitaria.

En cuanto a las extensiones de las diferentes clases de propiedad agraria, el art. 41-III de la Ley N° 1715 establece lo siguiente:

“Las características y, si fuere el caso, las extensiones de la propiedad agraria sin afectar el derecho propietario de sus titulares, serán objeto de reglamentación especial considerando las zonas agroecológicas, la capacidad de uso mayor de la tierra y su productividad en armonía con los planes y estrategias de conservación y protección de la biodiversidad, manejo de cuencas, ordenamiento territorial y desarrollo económico.”

Respecto a este artículo, ya en el año 2005 el autor Walter Medrano Córdova nos dice lo siguiente:

“En este sentido, los máximos de la propiedad agraria establecidos por la Ley de 1953, por efecto del citado Art. 41, concordante con la Disposición Transitoria Décima de Ley 1715 del SNRA, se mantienen vigentes por cuanto no fueron establecidas las nuevas características y extensiones de la propiedad agraria por el Poder Ejecutivo. Lo que puede percibirse en las autoridades agrarias es que no existe voluntad y decisión para realizar este trabajo.”⁵⁰

Por otro lado, corresponde mencionar que el art. 46 de esta Ley prohíbe que personas extranjeras, naturales o jurídicas, puedan acceder a dotación de tierras, siendo que la adquisición de tales por estas personas o la suscripción de contratos de riesgo

⁵⁰ Walter Medrano: *Compendio de Derecho Agrario*, La Paz – Bolivia, s.e., 2005, p. 64.

compartido, deberán residir en el país, tratándose de personas naturales, o estar habilitadas para el ejercicio de actividades agropecuarias en Bolivia, tratándose de personas jurídicas.

A parte de estas previsiones, la Ley N° 1715 no establece nada acerca de las propiedades agrarias que exceden los límites máximos establecidos en la Ley de 1953 o a establecerse en cualquier reglamentación que se emita a este efecto. El hecho de exceder estos límites máximos, nuevamente, no tiene ninguna incidencia respecto a la posibilidad de calificar como latifundio una propiedad en concreto, siendo que tampoco se establece esta circunstancia como causal de reversión o motivo, al menos, de que las propiedades agrarias que excedan los límites máximos, deban ser sujetas a procesos de saneamiento.

Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.-

En fecha 28 de noviembre de 2006, el presidente Evo Morales promulga la Ley N° 3545, llamada de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. En su art. 2-V esta Ley establece que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria y agrícola podrán crecer tomando en cuenta áreas de proyección de crecimiento, establecidas en las siguientes proporciones: en la mediana propiedad, hasta un 50%; la empresa agrícola entre un 30% y un 50% y la empresa agropecuaria hasta un 30%. Para el cálculo de estas áreas de proyección de crecimiento –dice la norma– se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área en descanso en las propiedades agrícolas.

La reglamentación de esta norma, contenida en el D.S. N° 29215 de 2 de agosto de 2007, contiene algunas especificaciones acerca de la forma en que se debe aplicar estas áreas de proyección de crecimiento. De esa forma el art. 172 aclara que estas áreas se calcularán sobre la base de las superficies sumadas de las áreas efectivamente aprovechadas y de las áreas de descanso y que en ningún caso la proyección de crecimiento excederá la superficie total mensurada.

Por otro lado, el art. 179 de esta misma reglamentación establece que los procesos de saneamiento de medianas propiedades y empresas agropecuarias, tomarán en cuenta las características establecidas en el art. 41 de la Ley N° 1715, únicamente en cuanto al cumplimiento de sus características pero no así en cuanto al respeto de las superficies máximas zonificadas establecidas en la Ley de 1953.

De la revisión de esta Ley y su reglamento podemos afirmar que los límites máximos zonificados, establecidos ya en 1953, pueden verse ampliados como efecto de esta norma, tomando en cuenta las áreas de proyección de crecimiento establecidos para cada tipo de propiedad agraria (mediana y empresa); sin embargo, tomando en cuenta que existen empresas agropecuarias cuyas extensiones son superiores a las 5,000 hectáreas, sin límite máximo alguno previsto en estas normas, no será lo mismo que una propiedad que tenga esta superficie crezca un 30% del área efectivamente utilizada a que una empresa agropecuaria que tenga 50,000 hectáreas crezca dentro del mismo tipo de área, ya que mientras que en la primera esta área de crecimiento representa 1,500 hectáreas, en la otra representa 15,000 hectáreas, lo cual coadyuva, más bien, a una mayor concentración de la tierra. Por lo tanto, constatamos que esta norma confirma y consolida la legalidad del latifundio capitalista, admitido y aceptado desde la propia Ley de 1953.

Constitución Política del Estado promulgada en febrero de 2009.-

El 7 de febrero de 2009 entra en vigencia una nueva Constitución Política del Estado, norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano, en cuyos artículos 396, 397, 398 y 399 tienen el efecto de, por primera vez en el curso de 183 años de vida independiente, establecer un límite máximo efectivo para la propiedad agraria, a cuyo efecto se fija una superficie máxima de 5,000 hectáreas.

Concretamente, el art. 396 de la Constitución establece que el Estado es competente para regular el mercado de tierras, evitando su acumulación en superficies mayores a las establecidas por ley. Asimismo, el art. 398 establece como una nueva modalidad de latifundio la tierra que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley, sin importar el hecho de que estas propiedades con superficie excedentaria sean sujetas a un régimen de trabajo asalariado o servidumbre o que, en apariencia, cumpla la FES. Sin embargo, ésta, que se presenta como una disposición básica en todo proceso de Reforma Agraria y que vendría a llenar un gran vacío legal que en más de cincuenta años no se pudo integrar a través de normas de menor rango legal, queda prácticamente inutilizada para resolver los problemas de concentración de la tierra ya existentes en Bolivia, especialmente en el área del Oriente, ya que el art. 399-I establece que los nuevos límites de la propiedad

agraria zonificada se aplicarán a predios que hayan sido adquiridos con posterioridad a la vigencia de esta nueva Constitución, declarándose su irretroactividad.

En opinión del economista Miguel Urioste, este hecho supone la legalización de una forma del neolatifundismo, dejando lamentablemente irresuelta la grave situación de inequidad en el acceso a la tierra, que, hasta antes de febrero de 2009, nos había ubicado como el segundo país del hemisferio sur con mayor inequidad en este aspecto, después de Chile, conforme dan cuenta los datos revisados y citados en el presente capítulo.

Corresponde también en este punto que nos refiramos a lo establecido en el art. 315 de la Constitución, en cuanto a la propiedad agraria perteneciente a personas jurídicas. Al respecto, este artículo, de forma concordante con lo establecido en el art. 398 de la referida Ley suprema, reconoce la propiedad agraria cuya titularidad pertenece a personas jurídicas, siempre que cumpla con la FES y se dedique a la comercialización de bienes y/o servicios; el segundo párrafo del art. 315 establece lo siguiente:

“Las personas jurídicas señaladas en el párrafo anterior que se constituyan con posterioridad a la (*vigencia de la*) presente Constitución tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie entre cinco mil hectáreas, redondeando el número hacia el límite inmediato superior.”

A manera de comentario, ya que el tratamiento legal de las propiedades agrarias con superficies superiores a las 5,000 hectáreas que se adquieran con posterioridad al 7 de febrero de 2009 no es materia de investigación de la presente Tesis, podemos mencionar en concordancia con el tratadista boliviano Abraham Maldonado, que (...)

“Dentro del sistema de la propiedad absolutista, no existe ningún límite en la extensión de las tierras, ni se restringe a las sociedades de tipo mercantil, para ser sujetos de derecho; esto ha dado lugar a que las sociedades anónimas, acaparando grandes extensiones, han intervenido en forma omnímoda en la política interna de los pueblos. Por ello, muchas legislaciones prohíben o ponen trabas al derecho de propiedad de esas sociedades. (...) así en la Argentina, la Ley de Concesión y Arrendamiento de Tierras Públicas, prohíbe la concesión

a las sociedades anónimas; la legislación mexicana, si bien otorga capacidad a las sociedades nacionales, niega a las sociedades comerciales por acciones, pero nada dice de las sociedades civiles y comerciales de otra índole”.⁵¹

Desde nuestro punto de vista, el hecho de no haber previsto nada respecto a la titularidad sobre la tierra por parte de sociedades anónimas deja abierta la posibilidad de que el límite máximo de superficie por persona (5,000 hectáreas), que en realidad ese el objetivo de esta disposición, pueda ser vulnerado muy fácilmente a través de la constitución de sociedades anónimas con títulos al portador, ya que en tales casos será muy fácil poder demostrar que en determinado momento una sociedad anónima cuenta con una estructura societaria que permita cumplir con el requisito establecido en el art. 315-II de la Constitución, acudiendo a testafierros circunstanciales, ya que, dada la naturaleza de las acciones al portador de una sociedad anónima, la estructura societaria verdadera de una de estas personas jurídicas puede ser fácilmente ocultada al control de las autoridades competentes.

Decreto Supremo N° 28160 de 17 de mayo de 2005.-

Durante el gobierno del ex Presidente Carlos Mesa, se promulgó el D.S. N° 28160, mediante el cual establece una política de acceso a la tierra y desarrollo productivo, dirigida a beneficiar a campesinos, campesinos y colonizadores que no tienen tierra o la poseen de forma insuficiente.

Para ello, establece que la política económica establecida en este Decreto Supremo se aplicará a través de manera simultánea a través de tres componentes, a saber: a) componente de acceso a tierras, consistente en una línea de financiamiento reembolsable que tendría carácter de rotativa, a través de la cual se canalizarían recursos en forma de préstamos destinados a la compra de tierras productivas a una tasa de interés que no sea menor al costo que represente para la República de Bolivia los recursos contratados para este fin; b) componente de inversiones comunitarias, consistente en una línea de financiamiento no-reembolsable como mecanismo de transferencia directa a las comunidades productivas de indígenas, originarios, campesinos y colonizadores con

⁵¹ Abraham Maldonado: *Op.Cit.*, p. 338.

destino al co-financiamiento no reembolsable de inversiones y/o actividades productivas comunitarias que será administrada por una entidad del sector público; y c) componente de asistencia técnica, consistente en apoyo a las comunidades y asociaciones tanto para el acceso a tierras, como para el logro de los objetivos de desarrollo productivo.

El principal componente de acceso a tierra establecido en esta normativa, pues, constituye un sistema de financiamiento con intereses para la adquisición de tierras, el cual se operaría a través de entidades financieras de primer piso, que prestarán dinero a favor de comunidades indígenas y asociaciones de campesinos o colonizadores sobre la garantía hipotecaria de las propias tierras adquiridas, bajo las condiciones que se establecerán en reglamentación a emitirse por el entonces Ministerio de Desarrollo Sostenible, estableciéndose además que el costo de riesgo crediticio deberá ser cubierto por un porcentaje de interés a establecerse sobre las operaciones de financiamiento que se efectúen a través del programa.

Los beneficiarios elegibles para el programa de crédito para adquisición de tierras, son, de acuerdo a lo establecido en el art. 6, familias de campesinos, indígenas o colonizadores pobres que, entre los requisitos salientes, se hallen organizados en asociaciones y que no tengan ingresos anuales superiores a Bs. 18,000 ni un patrimonio superior a Bs. 25,000, que tengan experiencia mínima de 5 años a en labores agrarias, que no tengan derechos expectaticios de heredar al menos propiedades agrarias medianas, que tengan dinero suficiente para aportar el 20% del segundo componente de crédito no reembolsable para actividades productivas y que no se hallen registrados en la central de riesgos del sistema financiero.

Además de ello, las propiedades que son elegibles para ser adquiridas con dineros del primer componente de crédito, deben reunir varios requisitos, siendo los salientes: que las tierras posean título de propiedad inscrito en el registro de Derechos Reales y que el precio de la propiedad esté de acuerdo con los precios habituales del mercado local. Por otra parte, los Gobiernos Municipales interesados en la implementación del proyecto deben aportar el 20% como contraparte para su aplicación, estableciéndose por último que, a futuro, el proyecto deberá operar exclusivamente con recursos de donación o, en su defecto,

con recursos provenientes de la propia rentabilidad del proyecto, no siendo posible afectar los recursos del Tesoro General de la Nación.

Decreto Supremo N° 28734 de 2 de junio de 2006.-

Esta norma, promulgada bajo el gobierno del actual Presidente Evo Morales, efectúa modificaciones específicas al decreto analizado anteriormente, estableciendo la eliminación de algunos requisitos, como es el caso de que los beneficiarios elegibles no deben estar involucrados en tomas ilegales de tierras, y adiciona como requisito de elegibilidad de las propiedades el contar no sólo con título registrado en Derechos Reales, sino saneado por el INRA. Por otro lado, reduce el área de ejecución inicial del proyecto a los municipios de Mineros, Pailón y Charagua del Departamento de Santa Cruz, previa suscripción de convenios de apoyo y co-ejecución con la entonces Prefectura de Santa Cruz y los gobiernos de los mencionados municipios.

Del análisis de estas normas podemos determinar, en primer lugar, que esta política de acceso a tierras promueve un sistema de adquisición de tierras a precio de mercado, con financiamiento bancario, que no sólo está destinada a brindar a campesinos pobres acceso a un medio de subsistencia, como es el caso de la entrega de pegujales o sayañas que fue la característica de la Reforma Agraria de 1953 en el Occidente boliviano, sino la entrega de propiedades productivas destinadas a la agricultura productiva con acumulación de excedentes de capital.

Lo que estas normas no establecen, sin embargo, son aspectos relacionados al acceso a mercados ya sean internos o externos, ya que el acceso a créditos productivos – consideramos– constituye tan sólo una parte de una verdadera política de económica de promoción a la productividad agraria, debiendo de tomarse en cuenta que, por ejemplo, que los propietarios de grandes predios agrarios dedicados al cultivo extensivo de soya, con reproducción ampliada de capitales y acceso a créditos bancarios millonarios, no podrían participar de mercados internacionales si no fuera por las preferencias arancelarias de la Comunidad Andina.

Por otro lado, resulta poco adecuado, en opinión nuestra, que la política de acceso a la tierra se base en la compraventa de tierras agrarias a precio de mercado, tal vez con el afán de que esta política sea de pacífica implementación en el Oriente boliviano. Sin

embargo, consideramos que el cuidado que se pone en que esta política sea aceptada por los grandes propietarios de tierras del Oriente boliviano, cuyas tierras podrán ser compradas con recursos de donación o cooperación a precios de mercado, brinda a estos propietarios la oportunidad de continuar negociando con tierras a precios especulativos, sin considerar que el segundo componente del programa relacionado a la promoción de actividades productivas agrarias, sólo beneficiará a los campesinos que se acojan al procedimiento de compra de tierras.

Por último, no consideramos apropiado para una política destinada a eliminar la pobreza rural, establecer que los beneficiarios deberán convertirse de campesinos e indígenas sin tierra en deudores sin privilegios del sistema financiero, que deben cumplir con operaciones de crédito gestionadas por entidades financieras comerciales que contemplan en sus costos, inclusive, la reposición de créditos no recuperables, sin contemplarse ningún aspecto relacionado al acceso a mercados de productos que permitan una tasa de retorno de inversión para el repago de los créditos obtenidos por los beneficiarios, soslayando, dentro de todo, el derecho a la dotación gratuita de tierras que se halla establecido en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

Por estas razones, esta política económica no ha tenido mayores avances en su ejecución, ya que ni siquiera se han suscrito los convenios de apoyo y co-ejecución con el Gobierno Departamental de Santa Cruz ni con los gobiernos de los municipios en los cuales se debe ejecutar inicialmente este proyecto, razón por la que hasta hoy no ha podido otorgarse ni un solo crédito destinado a la compra de tierras por parte de entidades financieras de primer piso.⁵²

3.3.2. Análisis del sistema tributario agrario.-

A continuación, analizaremos los tributos que gravan la propiedad agraria en Bolivia, para determinar la incidencia que su aplicación tiene o ha tenido respecto a la concentración de la tierra agraria.

Ley N° 843 de reforma tributaria.-

⁵² Elba Vásquez: *El proceso de ocupación, distribución, redistribución y regularización del derecho propietario de la tierra en Santa Cruz* (ponencia), Cochabamba, 2006, On line, Internet, 15 de septiembre de 2011, disponible FTP: <http://www.cedib.org>, pp. 11-15.

La propiedad agraria, así como toda otra forma de propiedad inmueble, está gravada por el Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles (IPBI), establecido en el art. 52 de la Ley N° 843, modificada por la Ley N° 1606 de 22 de diciembre de **1994**. El presupuesto de hecho que la formulación del tributo toma como hecho imponible es el ejercicio del derecho de propiedad inmueble en todo el territorio nacional. En cuanto a la base imponible del tributo, el art. 54 establece que ésta se determinará por el avalúo fiscal establecido en cada jurisdicción municipal, en aplicación de las normas técnico-tributarias urbanas y rurales emitidas por lo que por entonces era el Poder Ejecutivo, actual Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional.

A continuación, el art. 55 de la referida Ley establece que mientras no se practiquen los avalúos fiscales, la base imponible del tributo vendrá dada por autodeterminación mediante declaración jurada que establezca cada propietario, de acuerdo a reglamentación a emitirse por el Órgano Ejecutivo, sobre la que los Gobiernos Municipales recaudarán este impuesto, lo que significa que el IPBI es de dominio tributario municipal.

Asimismo, el referido artículo establece que cada Gobierno Municipal tendrá la facultad de fiscalizar la determinación practicada por el sujeto pasivo, facultad que también se atribuye a la Administración Tributaria central, mencionándose además que el monto de la base imponible autodeterminado por el sujeto pasivo, podrá ser utilizado como base para el pago del justiprecio en caso de expropiación.

La cuantía del tributo se define en una escala contenida en el art. 57, la misma que establece diferentes tarifas fijas correspondientes a determinadas franjas de auto avalúo, más una tarifa porcentual aplicable sobre el excedente respecto al avalúo determinado y el valor mínimo de cada rango previsto, es decir:

Monto de Valuación		Pagarán		
De más de	hasta	Bs.	Más %	s/excedente de
Bs. 0	Bs. 200,000	0	0.35	Bs. 0
Bs. 200,001	Bs. 400,000	700	0.50	Bs. 200,000
Bs. 400,001	Bs. 600,001	1,700	1.00	Bs. 400,000
Bs. 600,001	en Adelante	3,700	1.50	Bs. 600,000

Es importante mencionar que la Disposición Final Décimo Tercera de la Ley N° 1715 de 18 de octubre de **1996** (Ley del SNRA), incluye el siguiente párrafo en el art. 57 de la Ley N° 843: “En el caso de la propiedad inmueble agraria, dedicada al desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, de conservación y protección de biodiversidad, investigación y ecoturismo, el impuesto se determinará aplicando el 50% (CINCUENTA POR CIENTO) de las alícuotas que se indican en este artículo.”

Tomando en cuenta que por alícuota se entiende a la cantidad fija, porcentaje o escala de cantidades que sirve para la aplicación de un gravamen, esto significa que en el IPBI de propiedades rurales se calcularía según la siguiente tabla de alícuotas:

Monto de Valuación		Pagarán		
De más de	hasta	Bs.	Más %	s/excedente de
Bs. 0	Bs. 200,000	0	0.175	Bs. 0
Bs. 200,001	Bs. 400,000	350	0.25	Bs. 200,000
Bs. 400,001	Bs. 600,001	850	0.5	Bs. 400,000
Bs. 600,001	en Adelante	1,850	0.75	Bs. 600,000

Antes de ello, la Ley N° 1606 de reforma tributaria, promulgada el 22 de diciembre de **1994**, establecía la modificación del art. 57 de la Ley N° 843, incluyendo el párrafo siguiente: “En el caso de la propiedad agraria inmueble agraria, el pago del impuesto se determinará aplicando un alícuota de 0.25% a la base imponible definida en el parágrafo I del Art. 4 de la Ley N° 1715.” Posteriormente, en el año **2003** la Ley N° 2493 de 4 de agosto en su Disposición Adicional Segunda, reemplazaba los párrafos segundo y tercero del art. 57 de la Ley N° 843 por los siguientes:

“En el caso de la propiedad inmueble agraria, el empleo sostenible de la tierra establecido en el Artículo 2° de la Ley N° 1715 será declarado en un Plan de Ordenamiento Predial, junto al cumplimiento del pago del impuesto que se determinará aplicando un alícuota del 0.20% en la gestión 2004 y de 0.25% en las gestiones posteriores, a la base imponible definida en el parágrafo I del Artículo 4° de la Ley N° 1715.

De la recaudación efectiva de este impuesto, los municipios beneficiarios destinarán el 75% (Setenta y cinco por ciento) como mínimo, a la inversión en obras de infraestructura rural básica y sanidad agropecuaria.”

La modificación antes transcrita fue, a su vez, dejada sin efecto según las modificaciones establecidas en la Disposición Final Décimo Tercera de la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”, quedando redactado el art. 57 de la Ley N° 843 redactado de la siguiente forma:

“Las alícuotas del impuesto son las que se expresan en la siguiente escala:

Monto de Valuación		Pagarán		
De más de	hasta	Bs.	Más %	s/excedente de
Bs. 0	Bs. 200,000	0	0.35	Bs. 0
Bs. 200,001	Bs. 400,000	700	0.50	Bs. 200,000
Bs. 400,001	Bs. 600,001	1,700	1.00	Bs. 400,000
Bs. 600,001	en Adelante	3,700	1.50	Bs. 600,000

La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. En lo demás, se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto. El propietario no podrá modificar el valor declarado después de los noventa (90) días del vencimiento del plazo legalmente establecido, con carácter general para la declaración y pago del impuesto.

En el caso de la propiedad inmueble agraria, el pago del impuesto se determinará aplicando una alícuota del 0.25% a la base imponible definida en el párrafo I del Artículo 4 de la Ley N° 1715.

“De la recaudación efectiva de este impuesto, los municipios beneficiarios destinarán el 75% como mínimo, a la inversión en obras de infraestructura rural básica y sanidad agropecuaria.”

Esto supone que la norma tributaria establece un factor de incremento bastante pequeño que se aplica sobre la base imponible autodeterminada por el sujeto pasivo, antes de aplicarse las alícuotas fijas y porcentuales establecidas en la escala antes descrita, debiendo incluirse el valor de las inversiones y mejoras introducidas a cada predio, a diferencia de lo que establecía la Ley N° 2064 que excluía del cálculo de la base imponible del impuesto. Respecto a este tema y a la insólita destinación de las rentas que se obtienen de la recaudación del IPBI, que va en contra de la naturaleza jurídica del impuesto, justificaremos nuestro criterio en el siguiente capítulo.

Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996.-

La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria efectúa algunas referencias específicas a aspectos relacionados a la tributación de la propiedad agraria.

Concretamente, haremos referencia al art. 4 de la referida Ley que, de acuerdo a las modificaciones efectuadas por el art. 40 de la Ley N° 2064 de 3 de abril de 2000, “Ley de Reactivación Económica”, quedaba redactado, en lo que concita interés para la presente Tesis, de la siguiente forma:

“I. La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. Este valor no contemplará las inversiones y mejoras introducidas al predio cuando éstas hayan sido destinadas a la producción agropecuaria. En lo demás, se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto.

“II. A los fines previstos en Capítulo II del Título IV de esta ley, las entidades recaudadoras del impuesto referido en el párrafo precedente, remitirán periódicamente a conocimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria información, en medios físicos o magnéticos, relativas a las liquidaciones y pago del impuesto. (...)”

(El subrayado es agregado)

El texto subrayado fue eliminado posteriormente, conforme a las modificaciones establecidas en la Disposición Adicional Segunda de la Ley N° 3545, quedando redactado de la siguiente forma:

“I. La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. El propietario no podrá modificar el valor declarado después de los noventa (90) días, del vencimiento del plazo legalmente establecido con carácter general para la declaración y pago del impuesto.

“II. A los fines previstos en Capítulo II del Título IV de esta ley, las entidades recaudadoras del impuesto referido en el párrafo precedente, remitirán periódicamente a conocimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria información, en medios físicos o magnéticos, relativas a las liquidaciones y pago del impuesto. (...)”
(El subrayado es agregado)

Decreto Supremo N° 24204 de 23 de diciembre de 1995.-

El mencionado decreto contiene el reglamento del IPBI, contemplando los procedimientos técnico-tributarios para su correcta aplicación y recaudación. En lo saliente, este decreto aclara que el objeto del gravamen es el ejercicio efectivo del derecho de propiedad al 31 de diciembre de cada gestión, cualquiera fuere la fecha de ingreso de los bienes al patrimonio del sujeto pasivo, con lo que se establece que el período fiscal del tributo es anual.

En el art. 9 de esta norma se contempla una exención aplicable específicamente a la propiedad de bienes inmuebles rurales, es decir, propiedades agrarias que, de acuerdo a lo establecido en el inc. e) del art. 100 de la Ley de Reforma Agraria, se califiquen como incultivables. Al respecto, el mencionado artículo establece que (...)

“Hasta que el país disponga de los estudios y planos agrológicos, se adopta, para establecer compensaciones y equivalencias en la dotación de tierra a las familias campesinas, las siguientes categorías: (...) Terreno inprovechable es el que carece de vegetación o la tiene de tan baja calidad que no es útil para el hombre. Las rocas, eriales y otros que no son de uso agrícola, pertenecen a esta categoría.”

La declaratoria de exención debe ser tramitada por el sujeto pasivo, adjuntando documentos expedidos por las autoridades competentes que califiquen como incultivables o inaprovechables las extensiones sobre las que se pretende la declaratoria de exención.

El art. 12 de este Decreto Supremo, por otro lado, establece que la base imponible del impuesto deberá sujetar al avalúo que efectúe la Dirección Nacional de Catastro, respecto a inmuebles rurales y urbanos. Toda vez que esta institución no existe hasta la actualidad, la norma prevé a continuación que en tanto no se practiquen estos avalúos, serán los Gobiernos Municipales, en coordinación con la Dirección Nacional de Catastro (que no existe hasta hoy), los encargados de zonificar toda su jurisdicción municipal y establecer un avalúo zonificado con el fin de proporcionar a los contribuyentes las pautas necesarias para efectuar el autoavalúo previsto en el art. 4-I de la Ley N° 1715, dando lugar a la determinación mixta del tributo.

Asimismo, el párrafo cuarto del art. 12 de este decreto establece que el Órgano Ejecutivo deberá publicar hasta el 15 de enero de cada año una Resolución Suprema, estableciendo las pautas definitivas para el pago de este impuesto, incluyendo el plazo en el que los sujetos pasivos deben integrar el tributo a favor de las administraciones tributarias municipales, tal como establece el art. 16, el cual también dispone que en caso de que los sujetos pasivos integren el tributo antes del plazo establecido en la Resolución Suprema se beneficiarán con un descuento del 10% del total del impuesto determinado.

Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”.-

Esta norma ha introducido varias modificaciones al régimen tributario agrario, especialmente en lo referido a la Ley N° 843 conforme fue analizado anteriormente. Sin embargo, es preciso destacar a los objetivos de nuestra Tesis que esta norma tiene la virtud de eliminar el pago del IPBI como prueba que permite descartar cualquier causal de reversión.

En efecto, el art. 52 de la Ley N° 1715 establecía que:

“Es causal de reversión el abandono de la propiedad agraria por ser perjudicial al interés colectivo. El cumplimiento de obligaciones tributarias, relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble

agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada. El incumplimiento de las obligaciones tributarias referidas en el párrafo anterior, en el plazo y montos emergentes de la aplicación de esta ley y de normas tributarias en vigencia, por dos (2) o más gestiones consecutivas, es presunción de abandono de la tierra.”

La redacción actual de este artículo, establecida por el art. 29 de la Ley N° 3545 queda de la siguiente forma:

“Es causal de reversión, el incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social establecida en el art. 2 de la Ley N° 1715, modificado por la presente Ley, por ser perjudicial al interés colectivo, y se sustancia ante la Dirección Departamental del INRA. El Director Nacional del INRA dictará la resolución final del procedimiento. (...)”

Decreto Supremo N° 24463 de 27 de diciembre de 1996, “Régimen Agropecuario Unificado – RAU”.-

El decreto mencionado establece un régimen especial para el pago de un tributo único por parte de personas naturales y/o sucesiones indivisas, que sean titulares de tierras agrarias o agropecuarias, cuyas superficies no sobrepasan los límites máximos zonificados, contemplados en el anexo I del referido decreto.

La base imponible de este impuesto viene dada por la superficie de la propiedad, determinándose como máximo no imponible la superficie máxima zonificada para la pequeña propiedad, tomando en cuenta que el art. 4-III de la Ley N° 1715 declara exenta de cualquier tributo al solar campesino y a la pequeña propiedad. A cada rango de propiedad, expresada en hectáreas, se aplica una alícuota fija en moneda nacional, la misma que se integra a favor del Estado, ya que este tributo es dominio tributario nacional.

El tributo así calculado, que es de período fiscal anual, es la única obligación tributaria que cumplen estos propietarios, ya que existe prohibición expresa de la norma para que estos propietarios emitan factura por la comercialización de productos o servicios producidos a partir de la propiedad de la que son titulares.

El rango de superficies prediales que califican para pertenecer a este régimen van desde entre 3 y 48 hectáreas en la zona de valles (para propiedades vitícolas), hasta entre 80

y 1,200 hectáreas en la subzona del Chaco, siendo que las personas jurídicas no califican para ser parte de este régimen.

No concita mayor interés para la elaboración de la presente Tesis el análisis de esta norma.

Anticipando, si cabe, las conclusiones que se formularán más adelante, podemos mencionar respecto a este análisis que la formulación del régimen tributario que grava la propiedad agraria, obedece a una lógica esencialmente recaudadora. No existe en ninguna parte de estas normas elemento o factor alguno que pueda limitar, ya sea de forma directa o indirecta, la acumulación de tierras en superficies mayores a los límites máximos zonificados, establecidos en la Ley de Reforma Agraria o en el art. 398 de la Constitución Política del Estado; antes bien, corresponde llamar la atención sobre el hecho de que la forma de cálculo del IPBI fue modificada varias veces, a fin de reducir la magnitud del gravamen en diferentes proporciones, a pesar de lo reducido de las alícuotas fijas y porcentuales que se hallan establecidas en el art. 57 de la Ley N° 843. Actualmente, el criterio que rige para la determinación del tributo es el incremento de la base imponible en un 0.25%, antes de aplicarse las alícuotas antes mencionadas.

A parte de no contemplarse en estas normas ningún criterio de política económica destinada a evitar la concentración de tierras en pocas manos, ¿en qué medida incidieron estas normas en la situación de alta concentración de la tierra en Bolivia?

El economista Miguel Urioste dice al respecto que en las actuales condiciones del régimen tributario que grava la propiedad de la tierra, este recurso natural constituiría “un activo líquido que da viabilidad a beneficios no productivos a su propietario.”⁵³ Esta afirmación la realiza luego de determinar que, además de que la recaudación del impuesto a la tierra es ínfima, el pago del impuesto sirve para que los propietarios de grandes extensiones de tierras legitimen el mercado especulativo en el que negocian sus predios, siendo favorecido este aspecto aún más con la posibilidad de que los propietarios efectúen el autoavalúo de las mejoras introducidas en sus predios, estimulándose explícitamente de ese modo –según Urioste– la existencia de mercados imperfectos y especulativos, donde

⁵³ Miguel Urioste: *Desarrollo rural con participación popular*, La Paz – Bolivia, editado por la Fundación Tierra, primera edición, 2002, p. 79.

rigen valores distintos para un mismo bien: por un lado un valor disminuido para efectos tributarios y, por otro lado, un valor superior al del mercado para su venta en mercados especulativos futuros.⁵⁴

En general, luego de analizar toda la legislación boliviana referida a la propiedad agraria, podemos afirmar que nunca hubo un límite máximo efectivo a la superficie de tales propiedades, ya que los límites establecidos en la Ley de Reforma Agraria, establecidos hace más de cincuenta años en un escenario económico y comercial menos favorable a las condiciones que rodean a la industria agropecuaria en el Oriente boliviano, fueron y son simplemente referenciales, no existiendo mecanismo legal alguno que prohíba o, al menos, persuada a los titulares para ajustarse a los límites máximos zonificados.

4. Efectos de la alta concentración de la tierra.-

El profesor Carlos Lessa dice que “el ente social es una totalidad plasmada por su evolución anterior. Es el producto transitorio de que fue sujeto y/o objeto en períodos anteriores”.⁵⁵ Los procesos económicos –según el citado autor– suponen una interacción permanente y multidimensional de todos sus elementos, de modo que las causas de estos procesos constituyen fuente de los efectos de los mismos, y estos efectos, dialécticamente, se constituirán en causas de nuevos procesos o efectos, de modo que el análisis parcial de cada uno de los efectos de los procesos sociales y económicos consiste se hace necesario únicamente a efectos académicos.

De esa forma, a continuación trataremos de identificar los efectos sociales y económicos a los que da lugar el fenómeno de alta concentración de la tierra agraria en pocas manos, a fin de identificar la mejor forma en la que un proceso de política económica debería encararse para lograr el cambio de comportamientos en los sujetos del proceso social en cuyo contexto se dan estos efectos.

4.1. Efectos sociales.-

En el ámbito social, en cuanto a índices de pobreza Miguel Urioste nos dice que a pesar de las intenciones con las que hace más de cincuenta años fue promulgada la Ley de

⁵⁴ *Op.Cit.*, p. 81.

⁵⁵ Carlos Lessa: *La Política Económica como proceso*, ensayo preparado para el curso de capacitación de las Naciones Unidas (CEPAL/ILPES), sin editorial, sin fecha de edición, p. 7.

Reforma Agraria y las políticas de diversificación de exportación de mercados de productos de mercados de exportación impulsada por el Banco Mundial en la década de 1990, paralela al reconocimiento de derechos territoriales, la tendencia general en el ámbito campesino-indígena es al empobrecimiento⁵⁶.

El Informe de Desarrollo Humano del PNUD para el año 1998, por ejemplo, si bien muestra una evolución positiva en los indicadores de desarrollo humano nacionales para los últimos treinta años, pone énfasis en el hecho de que los cambios son muy diferenciados y las brechas tienden a permanecer o ensancharse entre regiones, entre campo y ciudad y también respecto al nivel educativo.⁵⁷

Es aun más elocuente lo que menciona Urioste al citar los indicadores de desarrollo humano para la población rural:

“Del total de la población rural –alrededor de 3.5 millones de personas– un 70% es extremadamente pobre, cerca de 20% es moderadamente pobre y sólo el 10% no es pobre, según el Informe de Desarrollo Humano de 1998. Esta distribución de la pobreza está íntimamente condicionada por las restricciones de acceso a mayor cantidad y mejor calidad de recursos (tierra, agua, bosques) (...)”.⁵⁸

Cristóbal Kay, profesor del Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de la Haya, ha elaborado el siguiente cuadro entorno al perfil de la pobreza nacional y rural por regiones en Bolivia, para el año 2002.

⁵⁶ URIOSTE, Miguel: Ob.Cit. pág. 34.

⁵⁷ Ob.Cit. pág. 34.

⁵⁸ Ob.Cit. pág. 35.

**Perfil de la Pobreza Nacional y Rural por Regiones
en Bolivia, 2002⁵⁹.**

Descripción	N° de personas (x miles)	Personas %	Ingreso per capita de los hogares (en Bolivianos)	Incidencia de pobreza %	Incidencia de extrema pobreza %
Total Nacional	8,488	100.0	378	64.6	36.8
Altiplano	3,404	40.1	288	69.8	43.6
Valles	2,398	28.3	334	69.2	42.5
Llanos	2,686	31.6	532	53.9	23.0
Área Rural	3,212	100.0	142	82.2	55.0
Altiplano	1,377	42.9	128	86.1	59.4
Valles	1,128	35.1	115	84.8	63.9
Llanos	708	22.0	215	70.3	32.2
Migración					
No migrantes	1,759	66.4	120	85.4	60.7
Migrantes	891	33.6	201	72.4	38.6

Es preciso –según Kay– distinguir claramente los factores que determinen la pobreza en cada región, siendo determinante a este efecto el acceso a la tierra. Mientras en el Altiplano y los valles los campesinos e indígenas tienen una menor calidad de vida y menos tierras, existiendo sobre este recurso natural una creciente presión debido a su escasez, en los llanos hay una mayor abundancia de tierra fértil, aunque ésta generalmente no está en manos de campesinos pobres ni de indígenas, sino en manos de medianos y grandes terratenientes, en cuyo contexto la población campesino-indígena comparte de manera marginal los beneficios de la agroindustria, puesto que son empleados como trabajadores asalariados (peones) y trabajadores estacionales o eventuales, teniendo los colonizadores un mejor panorama ya que tienen la oportunidad de obtener un beneficio directo de sus tierras, al participar en actividades de mercado.

⁵⁹ Cristóbal Kay: *Op.Cit.*, p. 13.

Al analizar los datos correspondientes al año 1998, tomados del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD frente a los datos consignados en el anterior cuadro, que datan del 2002, tenemos que en cuatro años la incidencia de la pobreza en el área rural tuvo una disminución relativa del 70% al 64.6%. Sin embargo, las tasas de pobreza en el área rural siguen siendo importantes a nivel regional; mientras que en el Altiplano y en los Valles estas tasas superan el 80%, en el área de los llanos, donde la agroindustria tiene su principal asiento, la incidencia de la pobreza es del 70%.

4.2. Efectos económicos.-

Uno de los objetivos de la Reforma Agraria de 1953 consistía en la vinculación de las tierras del Oriente y la inversión intensiva en la creación de una industria agrícola, destinada a sustituir las importaciones y lograr, de ese modo, soberanía completa en el plano alimentario⁶⁰. Las políticas económicas destinadas al desarrollo del Oriente, en ese sentido, tal como se dijo en el análisis de las causas de la concentración de las tierras, tuvieron éxito en algunos sentidos, al posibilitar el desarrollo de una industria agrícola que se basa en la inversión intensiva de capital.

Entre 1986 y 1992 se produjo el más grande incremento de superficie cultivada de soya en el Oriente boliviano, que es el principal producto agrícola boliviano de exportación, subiendo de 63 mil a 217 mil hectáreas, experimentándose un incremento en las exportaciones de 19 a 57 millones de dólares.⁶¹ Para el año 2010, los principales productos agrícolas de exportación de Bolivia son los siguientes: torta de soya, con 307 millones de dólares; aceite de soya en bruto, 157 millones de dólares; castaña. 94 millones de dólares; quinua, 46 millones de dólares; azúcar blanca refinada, con 35 millones de dólares; harina de soya, con 34 millones de dólares; torta de girasol, con 21 millones de dólares; aceite refinado de soya, con 20 millones de dólares y grano de soya, con 19 millones dólares⁶².

Es indiscutible el hecho de que la soya y sus productos derivados, concretamente la torta de soya, constituye el principal producto agrícola de exportación de Bolivia, siendo

⁶⁰ Arturo Urquidí: *Temas de reforma agraria*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, segunda edición, 1985, p. 46.

⁶¹ Mamerto Pérez: La soya en Bolivia (artículo), On line, Internet, 24 de septiembre de 2011, disponible FTP: <http://www.tufts.edu>, (Universidad TUFTS de Massachusetts, Estados Unidos), s.p.

⁶² Fuente: Instituto Boliviano de Comercio Exterior, datos estadísticos de exportaciones bolivianas, 2009 – 2010, On line, Internet, 20 de septiembre de 2011, disponible FTP: <http://www.abc.org.bo>, s.p.

que el 94% del valor exportado es producido en el departamento de Santa Cruz.⁶³ No resulta una coincidencia que uno de los principales factores de concentración de tierras en el Oriente boliviano, tal como se dijo antes, es la necesidad de hacer cada vez más rentables los cultivos de soya, ya que la rentabilidad de estos cultivos es directamente proporcional a la cantidad de hectáreas cultivadas con este producto, del cual, reiteramos, sólo se consume en Bolivia entre el 15 y el 20% de la producción, siendo que el resto se exporta bajo condiciones poco competitivas a países de la Comunidad Andina, que otorgan ventajas arancelarias a la soya boliviana y sus derivados.

Todo ello significa que los objetivos primigenios de la Reforma Agraria de 1953 han sido dejados de lado, ya que lejos de haber logrado la sustitución de importaciones, especialmente a lo referido al trigo, lo que se ha logrado en el departamento de Santa Cruz, bajo la política del Banco Mundial que informó la promulgación de la Ley INRA, es instalar una industria esencialmente exportadora que no cubre la demanda interna de productos como el azúcar, el trigo y el arroz⁶⁴.

La distribución del ingreso proveniente de la exportación de los principales productos agrícolas que se producen en el Oriente boliviano, es un aspecto sobre el que los investigadores no han llegado a un acuerdo concreto. La organización gremial ANAPO, que congrega a los productores nacionales de oleaginosas, de acuerdo a lo mencionado por Urioste, que (...)

“(...) el cultivo de la soya estaría generando cada año cerca de 70 mil empleos directos y 30 mil indirectos, sin embargo estas cifras parecen estar infladas y no se conoce un sustento empírico. Sin duda que cerca de un millón de hectáreas sembradas de soya y otras oleaginosas y granos (40% del total de la superficie sembrada en Bolivia) generan un conjunto amplio de externalidades, entre ellas empleo y consecuentemente ingresos en la población de cualquier región. Sin embargo, no existen estudios que midan el impacto específico del cultivo de la soya en el empleo y en el nivel del ingreso de la

⁶³ Cristóbal Kay, : *Op.Cit.*, p. 72.

⁶⁴ QUISPE, Jubenal: *Ob.Cit.*

población rural local, menos aún sobre la distribución de la renta del negocio sojero y sus efectos concentradores (o no) de la riqueza y el control de los activos, en especial de la tierra.”⁶⁵

Sin embargo, el investigador Cristóbal Kay opina en base a sus propias investigaciones que el beneficio que los campesinos e indígenas reciben de este negocio exportador es marginal, tal como dijimos en el anterior subtítulo, aspecto que coincide con el dato de que en el área rural de los llanos, la incidencia de la pobreza es del 70% con una leve tendencia al descenso, relacionada principalmente a los ingresos percibidos por los migrantes colonizadores.

Sobre la base de todo lo precedentemente analizado, en el siguiente capítulo se justificará y propondrá la aplicación de un impuesto de ordenación económica, respecto a un área muy concreta relacionada a la alta tasa de concentración de la tierra agraria en Bolivia.

⁶⁵ Miguel Urioste: *Concentración y extranjerización de la tierra*, La paz – Bolivia, editado por la investigadora Floriana Soria Galvarro, primera edición, 2011, p. 63.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA.

Con el fin de identificar las valoraciones políticas que rigen el sistema económico y, dentro de lo fiscal, el sistema tributario boliviano, será preciso analizar las tendencias económicas que a lo largo de la historia se han adoptado en América Latina, hasta llegar a determinar cuál es el contexto histórico y político en el que nace en Bolivia el criterio de la economía plural, que combina las formas de organización económica comunitaria, privada y social cooperativa, tal como señala el art. 306-II de la Constitución Política del Estado. Para ello, analizaremos la exposición que el profesor Mauricio Plazas Vega efectúa en su texto “Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario”,⁶⁶ acerca de las corrientes políticas y su incidencia en la concepción de las finanzas públicas.

1. Tendencias económicas en América Latina.-

1.1. El liberalismo clásico.-

El liberalismo, como doctrina política, surge al influjo del movimiento revolucionario francés. Esta doctrina reivindica la trascendencia del individuo y sus derechos subjetivos, siendo el Estado una entidad surgida del libre acuerdo de todos los miembros de la sociedad. Su época central de influencia se desarrolló, a nivel mundial, entre 1776 y 1871, conforme menciona el tratadista Antonio Gutiérrez.⁶⁷

En la etapa previa a la Revolución, la sociedad francesa cayó en una profunda crisis política y económica, en la que se cuestionaba la justificación de los amplios privilegios de la monarquía. Las exacciones tributarias no estuvieron exentas de este debate ya que, fuera de su carácter excesivamente oneroso, éstas recaían exclusivamente sobre el “tercer estado”. A finales del siglo XVIII, las finanzas del Estado monárquico estaban en bancarrota ya que el déficit alcanzaba el 43%; a esto se sumaba la enorme carestía que afligía al pueblo, cuyos miembros, por supuesto, no estaban en condiciones de salir a las

⁶⁶Mauricio Plazas Vega, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, Bogotá – Colombia, editorial “Temis”, 2000, p. 41.

⁶⁷ Antonio Gutiérrez-Rubí, *Historia del liberalismo*, Bs.As. – Argentina, editorial “Antídoto”, 2005 (primera edición), p. 14.

opresivas exacciones tributarias. Los reclamos frente a estas circunstancias se plasmaron en los cuadernos de reclamaciones del “tercer estado”, que fueron redactados para su consideración en la reunión de los Estados Generales y en los cuales se pedía el reconocimiento de la facultad de establecer los impuestos mediante voto y fiscalizar su aplicación.⁶⁸

Las constituciones liberales aprobadas entre 1789 y 1795, e incluso la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, establecían que la propiedad privada era un derecho prácticamente inherente a la cualidad humana; la igualdad que propugnaban los impulsores del movimiento revolucionario, estaba únicamente reservada al ámbito legal, no así el político ni al económico. En el ámbito político, no todos los ciudadanos podían participar de las elecciones como electores o elegidos, sino únicamente los que percibían regularmente cierto nivel de renta y los que pagaban por encima de determinada cantidad de impuestos. En el ámbito económico, el propio Maximiliano Robespierre preconizaba que, dado el carácter absoluto del derecho a la propiedad privada, la igualdad económica era una “quimera terminantemente imposible dentro de la sociedad civil.”⁶⁹ Estas directrices son las que delinearon la formulación liberal del orden jurídico, que preconizaba que el Estado debía tener no más que una actitud de gendarme, criterio que se hallable expresado en la frase *laissez faire, laissez passer*.⁷⁰

A partir de la formulación del ordenamiento jurídico de corte liberal, que inspiró la formulación del derecho constitucional y civil de los Estados emergentes en la época de las guerras de independencia, varias escuelas de pensamiento económico de corte liberal influenciaron en la gestión económico-financiera de los Estados latinoamericanos hasta el día de hoy, negando la posibilidad de que el Estado intervenga en la economía, debiendo reservarse su rol al simple control de las condiciones necesarias para el desarrollo del libre mercado. En otras palabras, para el liberalismo clásico el Estado no debe interferir bajo ningún punto de vista en la gestión de los hombres en el mercado.

⁶⁸ Alipio Valencia Vega, *Fundamentos de Derecho Político*, La Paz, Librería Editorial “Juventud”, 1996 (8ª edición), pp. 215-16.

⁶⁹ *Op.cit.* p. 223.

⁷⁰ *Op.cit.*, p. 220.

En el ámbito jurídico, el liberalismo clásico propugna la igualdad de todos los hombres, lo cual no es óbice para reconocer que en la economía, como consecuencia de las leyes “naturales” del mercado, la desigualdad económica no solo es evidente sino que es apropiada.

El liberalismo clásico halla en el economista escocés Adam Smith a uno de sus principales expositores; este autor, así como otros clásicos, “los impuestos constituyen el medio financiero más apropiado para la mínima gestión del Estado”.⁷¹ Los clásicos, entonces, no solo opinan que los impuestos son el medio natural y primordial para la gestión del Estado sino que su cuantía debe ser suficiente para financiar el funcionamiento de un Estado cuya gestión debe limitarse a garantizar un espacio político y territorial en el que el mercado, como elemento cohesionador de la nación a la cabeza de la burguesía, se desarrolle con la libertad suficiente para hacer más eficientes los mecanismos de generación de excedente y acumulación de capital.

1.2. El liberalismo moderno.-

Una de las diferencias entre el liberalismo clásico y el liberalismo moderno radica en que para los liberales clásicos, el valor de las mercancías viene dado por la cantidad de tiempo e insumos necesarios para su fabricación, mientras que el liberalismo moderno prohíja la teoría del valor subjetivo de las mercancías, según la cual el valor de éstas no solo está dado por factores objetivos, sino también por factores subjetivos entre los cuales se debe tomar en cuenta la utilidad que determinado bien o mercancía puede reportar al consumidor. La aplicación de este razonamiento profundiza la libertad de mercado y contribuye a la acumulación de capital.⁷²

En lo hacendístico y en lo referido al gasto público, sin embargo, el liberalismo moderno no plantea cosas muy distintas a las que planteaban los clásicos, ya que sus propuestas, tal como dice el tratadista Mauricio Plazas Vega, no se traducen en una propuesta de intervencionismo de Estado que conlleve un aumento considerable del gasto público, sino una visión utilitaria de la gestión pública.

⁷¹ Mauricio Plazas Vega, *op.cit.*, p. 56.

⁷² Carlos Franciso Lessa *et.al.*, *Introducción a la Economía: un enfoque estructuralista*, México, editorial “Siglo XXI”, 1968, p. 23.

Dentro de este contexto, sin embargo, corresponde destacar las ideas planteadas desde el liberalismo moderno por John Maynard Keynes. Este economista inglés cuestiona la ley de la oferta y la demanda como único mecanismo de fijación de precios en el mercado, destacando que existen mercancías cuyo precio no se guía por ese criterio. Principalmente destaca que el salario, que es el precio de la mano de obra, es flexible al alza pero es muy inflexible a la baja. El pensamiento keynesiano propugna, en cuanto al intervencionismo del Estado, que “la economía política no es simplemente crear riquezas o acumular mercancías, sino hacer que la gente pueda vivir, realizando y logrando el pleno empleo.”⁷³ Acota Mauricio Plazas Vega más adelante que la economía política es una ciencia humana y difiere de las ciencias exactas en que no únicamente debe descubrir cómo funciona el fenómeno en estudio y describirlo, sino establecer las formas adecuadas para escapar a las leyes que gobiernan el fenómeno económico cuando sus efectos sean perniciosos para el bienestar social. A partir de este criterio, fue reconocida la ciencia de la Macroeconomía y su aplicación como condición necesaria para la gestión económica y social de todos los gobiernos, para que el Estado no asuma una posición de mero vigilante, sino que adquiera protagonismo como agente muy activo en la economía, con el objetivo de lograr superar los grandes problemas del mundo capitalista.⁷⁴

En el tema estrictamente tributario, el Estado debería crear los mecanismos necesarios para lograr la redistribución de la riqueza, tal como comenta el profesor Plazas Vega. Para esta propuesta, Keynes halló en el sistema tributario, al decir del citado profesor, “uno de sus más preciosos instrumentos”.⁷⁵

En este aspecto, el pensamiento keynesiano asignó al impuesto sobre la renta con tarifas progresivas un rol preponderante en la redistribución del excedente económico. “Si entre los clásicos predominó la tendencia a la neutralidad, con una igualdad matemática o proporcional, entre los keynesianos, partidarios del “Estado bienestar”, se hizo común la crítica a la neutralidad y el respaldo al criterio de la *igualación de rentas a través de alícuotas progresivas*.

⁷³ Mauricio Plazas Vega, *Op.cit.* p. 68.

⁷⁴ *Op.cit.* p. 69.

⁷⁵ *Op.cit.* p. 71.

Finalmente anota el profesor Plazas Vega que el pensamiento keynesiano-intervencionista tuvo acogida especialmente en la escuela del estructuralismo, albergada principalmente en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. Una de las principales propuestas del estructuralismo fue la industrialización mediante sustitución de importaciones que esencialmente era un modelo de acumulación; este modelo planteaba, entre otras cosas, que el Estado no sólo debía intervenir en este proceso, sino dirigirlo, ya que se entendía que ésta era la única forma de generar el progreso tecnológico necesario, ya que es precisamente el Estado, como receptor de los recursos de exportación de materia primas, podría reinvertir estos recursos para lograr el mencionado progreso tecnológico.⁷⁶

Específicamente en Bolivia, el desarrollismo estructuralista se plasmó en la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo durante la década de 1970, bajo la presidencia de Hugo Banzer Suárez. Los decretos de creación de estos entes regionales de desarrollo establecen uniformemente entre sus objetivos el siguiente: “Realizar estudios de pre-factibilidad de proyectos productivos catalogados como regionales y locales y someterlos a consideración del Ministerio de Planificación y Coordinación para su compatibilización con la política y planes nacionales”.⁷⁷

El desarrollismo se aplicó en Bolivia hasta el año 1985, año en que la profunda crisis económica que se tradujo en una de las inflaciones más elevadas de la historia del mundo, obligó al gobierno de Víctor Paz Estenssoro al cierre de estas corporaciones, puesto que, lejos de cumplir con sus objetivos, estas entidades se habían tornado en órganos sumamente ineficientes, de los cuales dependían diversos tipos de empresas y entidades que, debiendo ser emprendimientos productivos de grandes proporciones, funcionaban solamente como moneda de prebenda y clientelismo estatal.

⁷⁶ Daniela Ortiz Taboada *et.al.*, *Evolución del Pensamiento de la CEPAL* (exposición de diapositivas), Online. Internet. 3 de mayo de 2011. Disponible FTP: <http://www.slideshare.net/cursoeconomia/evolucion-del-pensamiento-de-la-cepal>, s.pág.

⁷⁷ Decreto Ley Nº 9810 de 16 de julio de 1971 (creación de CORDEPAZ), Decreto Ley Nº 9447 de 6 de noviembre de 1970 (creación de CORDECO), Decreto Ley Nº 9510 de 6 de diciembre de 1970 (creación de CORDEOR), Decreto Ley Nº 9823 de 20 de julio de 1971 (creación de CORDESUD). Fuente: Página web de la Gaceta Oficial de Bolivia (<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>).

En el sistema económico, el estructuralismo propugnó el sistema de economía mixta en el que, si bien se da cabida a la empresa privada, es indispensable la intervención del Estado ya que las fuerzas del mercado no serían suficientes para lograr, por sí solas, el equilibrio ni la ocupación plena, menos aún la justicia social. Para este sistema, como dice el profesor Plazas Vega, la intervención del Estado en la economía es una necesidad ineludible para regular los mercados. En lo que toca al sistema tributario, el estructuralismo plantea que su manejo, junto con el del gasto público, es *“una condición insalvable para lograr la redistribución del ingreso y de la riqueza.”*⁷⁸

Mauricio Plazas Vega explica que esta crisis del modelo desarrollista se debió a que éste (...)

“(…) propició la conformación de industrias artificiales, respaldadas por la mano generosa del Estado pero carentes de verdaderas ventajas comparativas que permitan condiciones de competencia favorables a nivel internacional. Por esta misma razón, se agrega, los productos de semejantes industrias han tenido que venderse a precios superiores a los que podrían tener otros bienes provenientes del exterior si no fuere por las excesivas tarifas de arancel. De esa manera, se concluye, la pretendida defensa de la industria nacional no ha favorecido realmente al pueblo en razón de que su efecto no ha sido otro que el de inducir a una inflación de costos en perjuicio del consumidor.”⁷⁹

Así describe Plazas Vega el fracaso de lo que, en otra parte de su citado texto, llama el “Estado nodriza” o “Estado providencia”, un Estado que no solo intentó ser protagonista e impulsor del desarrollo productivo nacional, creando una atmósfera de protección artificial a la producción interna; sino que se inmiscuyó en el mercado de bienes y servicios, controlando y limitando la actividad del mercado, abstraído de la realidad económica imperante en un mercado mundial cada vez más globalizado.

⁷⁸ Mauricio Plazas Vega, *Op.cit.* p. 114.

⁷⁹*Op.Cit.* pag. 77.

1.3. El neoliberalismo.-

Los planteamientos de la escuela *cepalina* basada en el pensamiento keynesiano se adoptaron en varios países de Latinoamérica. No solo en Bolivia, sino en varios Estados latinoamericanos se asumieron posiciones proteccionistas a las industrias nacionales para protegerlas de la importación de productos.

A partir de 1985 y en respuesta a los efectos críticos que el desarrollismo dejó en la economía boliviana, el Estado ingresó en una etapa reformista hacia el neoliberalismo, marcada en su inicio por la dictación del D.S. N° 21060 de 29 de agosto de 1985, en el que se plasmó una “Nueva Política Económica” destinada a corregir tales efectos a través de la reducción drástica de la descomunal burocracia administrativa encaramada en el “Estado nodriza” y de la liberalización del mercado de bienes y servicios así como el mercado de la mano de obra.

Dentro de estas reformas una de las medidas más importantes fue la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento.⁸⁰ Asimismo, esta “Nueva Política Económica” estableció la liberación de precios en el mercado, a través de la eliminación de toda forma de control de precios, sujetando el establecimiento de los mismos a la ley de la oferta y la demanda.⁸¹ Por otro lado, eliminado toda forma artificial de proteccionismo a la industria nacional, esta política dispuso la libre importación y exportación de todo tipo de mercancías, manteniendo las prohibiciones que hacen a la salud pública y a la seguridad del Estado⁸².

Al decir del profesor Mauricio Plazas Vega, estas nuevas ideas económicas (...)

“(...) giran alrededor de una revisión integral de los postulados económicos tradicionales, en un contexto de recuperación del individuo frente al gigantismo estatal. Al proteccionismo, se le responde con la globalización económica y la apertura; al papel mesiánico del Estado, con su reducción y la confianza del mercado; al reglamentarismo de control de precios, salarios, tasas de interés y tasas de cambios, con el libre juego de las

⁸⁰ Art. 118 del D.S. N° 21060.

⁸¹ Arts. 72 y 74 del D.S. N° 21060.

⁸² Arts. 41 y 49 del D.S. N° 21060.

fuerzas del mercado; al impuesto sobre la renta, con los impuestos al gasto y al capital; al paradigma de la ‘propensión al consumo’, con el ‘ofertismo’”⁸³

La concepción neoliberal de la economía –continúa diciendo el profesor Plazas Vega– tiene un discurso que “gira alrededor de la propiedad privada y de la legitimidad del Estado, al cual consideran un “ladrón de gran poder que nutre a una burocracia incompetente, en un contexto en el que, anota Guy Sorman, concurren el robo, el crimen y la esclavitud a través del impuesto, la guerra y el servicio militar.”⁸⁴

Guy Sorman representa, entre otros, a la escuela neoliberal de Chicago, que encuentra en el libro “Camino de Servidumbre”, escrito por Friedrich A. Hayek, una especie manifiesto, en el que se critica duramente al Estado providencia del desarrollismo *cepalino*, con calificativos como el transcrito en el anterior párrafo⁸⁵. Lo tomamos como una posición extrema del neoliberalismo, frente a otras posiciones más moderadas como la de la escuela de Friburgo, a la cual nos referiremos en el siguiente párrafo.

La escuela alemana del pensamiento neoliberal está representada por las llamadas escuela de Friburgo y escuela de Munich, compuesta por, entre otros pensadores, Wilhem Röpcke y de Alexander Rustow, y para las cuales el término neoliberalismo supone “un concepto global bajo el que se incluyen los programas de la renovación de la mentalidad liberal clásica, cuyas concepciones básicas del orden están marcadas por una inequívoca renuncia a las ideas genéricas del *laissez faire* y por un rechazo total a los sistemas totalitarios.”⁸⁶

Precisamente en torno a este discurso el neoliberalismo justifica su propuesta de reducir el volumen administrativo del Estado, evitando que éste pueda intervenir en el mercado y en la economía y, simplemente, destine su esfuerzo administrativo a la conducción de los rubros básicos de la administración pública y a la regulación de servicios de consumo masivo (saneamiento básico, energía eléctrica, servicios financieros, etc.),

⁸³ Mauricio Plazas Vega: *Op.cit.*, p. 80.

⁸⁴ *Op.cit.*, p. 90.

⁸⁵ *Op.cit.*, p.90.

⁸⁶ Enrique Ghersi, *El mito del Neoliberalismo* (ensayo), Online. Internet. 10 de octubre de 2011, Disponible FTP: <http://132.248.9.1:8991/hevila/EstudiospublicosSantiago/2004/no95/10.pdf>, p.299.

único ámbito en el que el neoliberalismo admite algún tipo de control en el mercado. En cuanto a las empresas públicas *rentables*, la tesis neoliberal se opone a su existencia y abogan por privatizarlas, estudiando las mejores condiciones en que las empresas públicas heredadas del desarrollismo del Estado fáustico puedan pasar a manos privadas.

Esta tesis propició la estigmatización del Estado como un “mal administrador” y dio lugar a una política de gobierno para reducir el tamaño administrativo del Estado, a través de mecanismos como la privatización de varias empresas de segundo rango y la capitalización de las empresas consideradas como estratégicas, como es el caso de Y.P.F.B., ENTEL, E.N.F.E. y otras. Estas medidas estuvieron destinadas a pasar total o parcialmente a manos privadas varias empresas estatales productivas.

En el ámbito económico, el neoliberalismo plantea, como dice el profesor Plazas Vega, “acudir a la nueva economía de mercado como respuesta indispensable al gigantismo estatal originado por el sistema de economía mixta.”⁸⁷ Dada la reducción del ámbito estatal, el neoliberalismo plantea la correspondiente reducción de los impuestos, lo cual llevó a la formulación del principio del beneficio y los *impuestos reservados*, según el cual debe existir la mayor correlación posible entre el impuesto pagado y el beneficio que obtiene cada contribuyente. Por otro lado, el neoliberalismo es contrario a la política asistencial del Estado fáustico del desarrollismo que propugna la prestación de servicios públicos gratuitos, planteando la tesis del *impuesto negativo* elaborada por Milton y Rose Friedman, según la cual el Estado debería subsidiar económicamente a quienes no alcanzan un mínimo de renta basado en criterios de subsistencia digna, para que estas personas puedan decidir libre y responsablemente los bienes y servicios que quiera consumir, reivindicando la individualidad como base de construcción de una sociedad libre y justa.⁸⁸

Por otro lado, el neoliberalismo también plantea en cuanto al impuesto a la renta que éste tenga una tarifa única y menor al veinte por cien, ya que, siguiendo los criterios del economista inglés Arthur Laffer, según quien a partir de determinado nivel de tarifa los incrementos en las alícuotas repercuten en disminuciones en la recaudación, porque empieza a partir de ahí una tendencia en la disminución de la fuente de riqueza sujeta a

⁸⁷ *Op.cit.*, p. 109.

⁸⁸ *Op.cit.*, p. 131.

imposición debido al exceso del gravamen resultante. Asimismo, respecto al impuesto sobre las utilidades de las empresas, Friedman plantea su reducción sustancial y la eliminación de la doble tributación.⁸⁹

Como corolario de todos estos planteamientos, el neoliberalismo plantea que los tributos deben dirigirse, en el ámbito empresarial, hacia quienes, teniendo la capacidad económica para llevar adelante una actividad productiva, no producen y prefieren vivir de la renta fácil y del trabajo de otros. En el ámbito del mercado, los teóricos del neoliberalismo prefieren la imposición sobre el gasto antes que sobre la renta, ya que el impuesto sobre el gasto estimularía el ahorro y la inversión, mencionando que, en tanto (...)

“(...) el impuesto directo y personal sobre la renta es inevitable y no permite alternativa alguna al contribuyente, el indirecto sobre el gasto es en cierta medida de mayor libertad y sí presenta alternativas para contribuyente económico, porque simplemente puede sustituir un bien por otro, no consumir, postergar el gasto o, en definitiva, elegir aun frente a la obligatoriedad del impuesto.”⁹⁰

El comienzo de la era neoliberal en Bolivia estuvo marcada por la promulgación de la Ley de Reforma Tributaria, Ley N° 843 de fecha 20 de mayo de 1986, promulgada en el gobierno de Víctor Paz Estenssoro, que estableció un sistema tributario compuesto por impuestos eminentemente fiscalistas y que, hasta hoy, es parte de un sistema fiscal que basa sus ingresos tributarios principales en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado. Esto significa que el sistema tributario establecido en la Ley N° 843 es un sistema que se basa esencialmente en el gravamen al gasto o al consumo como manifestación concreta de capacidad contributiva, estableciendo una tarifa general y uniforme del 13%, obedeciendo el principio de neutralidad tributaria, lo que adscribe nuestro sistema tributario a las tesis neoliberales en materia tributaria.

Los neoliberales, por último, propugnan la eliminación de los aranceles por ser contrarios a la libertad de mercado, tachándolos de ser instrumentos de una equivocada

⁸⁹ *Op.cit.* pp. 132-34.

⁹⁰ *Ob. Cit.* Pag. 135.

política de proteccionismo, debiendo, según ellos, optarse por dar mayor importancia a la libre decisión de los consumidores.

1.4. El modelo de “economía plural” y su incidencia en la tributación.-

Durante la segunda presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada se implementaron varias políticas gubernamentales destinadas a consolidar al Estado boliviano como un estado neoliberal. Recordemos que en su primera presidencia, siguiendo las tesis neoliberales antes expuestas, se privatizaron parcialmente las empresas públicas rentables bajo la figura de la *capitalización*, entregando su dirección y administración a manos privadas y tornándolas en sociedades comerciales, reguladas en su actividad por un elaborado sistema de regulación, mientras que en lo formal el Estado conservaba la propiedad de la mitad de las acciones de estas sociedades comerciales.

Poco antes de su derrocamiento, el Presidente Sánchez de Lozada anunció la creación de un impuesto al ingreso salarial y la eliminación del RC-IVA, que en realidad fue un impuesto destinado a controlar la declaración y correcto pago del IVA, pero que no estaba diseñado originalmente a gravar los ingresos personales. Este hecho provocó el amotinamiento de las fuerzas policiales y un conflicto social que sirvieron de prolegómeno a los sucesos de octubre de 2003, a consecuencia de los cuales Gonzalo Sánchez de Lozada se vio obligado a renunciar al mandato presidencial.

Habiéndose convocado a elecciones generales, en un hecho inédito en la historia reciente de Bolivia, Evo Morales Ayma accedió a la presidencia de la República con un 56% de la votación. Durante el año 2006, bajo la presidencia de Morales se convocó a la elección de representantes para la Asamblea Constituyente, la misma que sesionó en Sucre el año 2007, dando como resultado la sanción de una nueva Constitución Política del Estado que fue promulgada en fecha 7 de febrero de 2009. En el aspecto económico, esta Constitución establece en su art. 306 que el modelo económico boliviano es de carácter plural, el cual estaría constituido por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

El modelo de *economía plural*, según lo que establece el art. 311 de la Constitución Política del Estado supone que el Estado ejerce la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación, aunque el Estado reconocería, respetaría y

protegería la iniciativa privada, para que contribuya al desarrollo económico-social y fortalezca la independencia económica del país. Esto se halla ratificado en el art. 316 de la propia Constitución, donde se establece que el Estado cumple la función de dirigir la economía y regular los procesos de producción, distribución y comercialización de bienes y servicios. Asimismo, se establece que el Estado tiene la facultad de dirigir y controlar, de forma exclusiva, los sectores estratégicos de la economía.

Queda claro, a partir de la lectura de estos artículos, que el Estado Plurinacional no solo tiene una participación muy activa en el mercado de bienes y servicios, sino que dirige todo el proceso económico y, por tanto, interviene directamente en la regulación del mercado. Este rol director de la economía es coherente con la formulación de los fines del Estado, establecidos en el art. 9 de la Constitución, donde se establece que el Estado tiene como uno de sus fines “Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.” Asimismo, el art. 8 de la Constitución establece que son valores que sustentan al Estado (...)

“(...) la unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien.”

De forma más concreta, el “Plan Nacional de Desarrollo” aprobado mediante Decreto Supremo N° 29272 de 12 de septiembre de 2007, estableció que entre los lineamientos estratégicos del mencionado plan, está la concepción de políticas, estrategias y programas destinadas a (...)

“Contribuir al proceso de transformación del país; desmontar el modelo de desarrollo concebido desde el colonialismo y el neoliberalismo, y cambiar el patrón de desarrollo primario exportador; (...) Contribuir a la construcción de un nuevo Estado plurinacional, promotor y protagonista del desarrollo, social comunitario, que

redistribuye equitativamente la riqueza, ingresos y oportunidades;
(...)”.

El nuevo modelo de *economía plural*, por tanto, supone un cambio de paradigmas y un viraje importante respecto a los criterios del neoliberalismo. En este nuevo modelo económico, el Estado tiene fines y objetivos diferentes. Esta diferencia está marcada, entre otros aspectos, por el hecho de que la formulación del referido modelo se aleja de la idea que el mercado es el lugar donde se suscita y produce de forma natural, el equilibrio en la redistribución de la riqueza y en la equidad de oportunidades. Entonces, uno de los fines del Estado es dirigir la economía de forma integral para lograr una redistribución equitativa de la riqueza.

CAPÍTULO III

LOS TRIBUTOS DE ORDENACIÓN ECONÓMICA O CON FINES EXTRA-FISCALES.

En el presente capítulo se propondrán las bases para la formulación de una teoría de los tributos de ordenación económica o con fines extra-fiscales, a cuyo efecto se analizarán los elementos comunes con otros tipos de tributos y las particularidades que caracterizarían a los tributos de ordenación económica.

1. Antecedentes históricos.-

El análisis de los antecedentes históricos de los tributos de ordenación económica, o tributos con fines extra fiscales, está íntimamente ligado a la evolución del Estado social de Derecho a partir del modelo de Estado de corte liberal inspirado en los principios de la Revolución Francesa.

Al respecto, los profesores Mauricio Plazas Vega y Clemente Checa Gonzáles, como se mencionó en el capítulo anterior, analizan esta evolución desde el punto de vista de sus efectos y consecuencias en la formulación del Derecho Financiero y el Derecho Tributario.

La posición doctrinaria que defiende la finalidad exclusivamente fiscalista de los tributos, refiere que éstos únicamente están destinados a cubrir las necesidades del Estado en la prestación de servicios públicos y que, en su formulación, los tributos deben tomar en cuenta las expresiones de riqueza como manifestaciones de capacidad contributiva, evitando, en todo caso, incurrir en prácticas confiscatorias.

La recaudación de recursos económicos como un medio exclusivamente destinado a la obtención de recursos para su posterior asignación a determinados gastos, divide a la actividad financiera del Estado en dos momentos: un primer momento consistiría, precisamente, en la obtención de recursos; el segundo momento consiste en la asignación de recursos a determinados gastos, en función de decisiones políticas que señalan, vía el presupuesto, las necesidades que deben cubrirse a través de los servicios públicos.

Esta división de la actividad financiera del Estado reserva exclusivamente a la decisión sobre la asignación del gasto, el empleo de las valoraciones políticas contenidas en el programa constitucional, de modo que la instrumentalidad de los tributos se limita

únicamente a la obtención de los recursos económicos necesarios para la realización de estos gastos, con lo que se pretende mostrar que la formulación y aplicación de un tributo es una actividad eminentemente técnica, en la que no interviene ningún tipo de consideración política, más que la necesidad de gravar las manifestaciones de riqueza de los individuos.

La noción eminentemente fiscalista de los tributos, en la que éstas prestaciones pecuniarias sólo pueden estar destinadas a la obtención de recursos para cubrir las necesidades del Estado en la prestación de servicios públicos, es propia de los sistemas liberales que propugnan la idea de que es en el mercado capitalista donde todos los conflictos económicos hallan su equilibrio, a través de los efectos de la ley de la oferta y la demanda. Por esta razón, a fin de no entorpecer el libre desarrollo del mercado, para esta corriente las cargas tributarias deben respetar el principio de neutralidad fiscal, según el cual el tributo no debe ser motivo de la introducción de factores de inequidad en la competencia mercantil, de tal forma que, o se gravan todas las manifestaciones de riqueza de un mismo tipo o, de otro modo, no se grava ninguna de ellas.

La idea de que el Estado debe tener una actividad protagonista del desarrollo económico, a través del cumplimiento de un rol más activo en el mercado – que según algunas tendencias moderadas consiste en participar del mismo y, según otras tendencias, consistiría en ser protagonista de la economía – pertenece a otras corrientes que se alejan del liberalismo clásico.

La aparición de los tributos extra-fiscales no tiene una historia independiente a la de las diferentes tendencias económicas que ya fueron analizadas en un capítulo anterior; sin embargo, una primera referencia indirecta que el profesor Checa González identifica respecto a los tributos de ordenación económica, la encontramos en las concepciones de la Escuela de Chicago (de pensamiento económico), que fue liderada por liderada históricamente por George Stigler (Premio Nobel de Economía en 1982) y Milton Friedman (Premio Nobel de Economía en 1976) y que ya a mediados del siglo XX planteaba la idea de (...)

“(...) suplantando al jurista, cuyo tipo de saber se reputa arcaico, por el del economista (o lawyer-economist) al que considera portador de un

nuevo sistema analítico y axiológico – razón por la que las normas jurídicas que regulen instituciones jurídicas que, como el tributo, han de ser consideradas no sólo desde un punto de vista lógico-formal sino como instrumentos al servicio de los fines socio-económicos perseguidos en la Constitución.”⁹¹

Las teorías económicas de la Escuela de Chicago tienen su época de auge durante la década de 1980, durante la cual las concepciones económicas ligadas a esta escuela tuvieron mucha aceptación en la aplicación de políticas por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial,⁹² cuyas políticas influenciaron, entre otras reformas tributarias, la que encaro Bolivia durante el año 1986 a partir de la promulgación de la Ley N° 843.⁹³

De cualquier forma la existencia de los tributos con fines extra-fiscales y la adopción de medidas de incentivo tributario como política económica, están íntimamente ligadas a las diferentes tendencias económicas que se han aplicado en América Latina y que son objeto de análisis en el anterior capítulo, señalando como principal antecedente de los impuestos de ordenación económica en Bolivia al Impuesto al Consumo Específico, el cual será objeto de un análisis pormenorizado con posterioridad.

A continuación efectuaremos un análisis de varios temas que consideramos de necesario abordaje, para ir construyendo un conjunto de elementos relacionados a una teoría de los tributos de ordenación económica.

2. Potestad tributaria y naturaleza pecuniaria.-

En primer término, cabrá afirmar que al igual de que cualquier tributo, los tributos extra-fiscales, al constituir obligaciones tributarias, deben ser establecidos por los órganos depositarios de la potestad tributaria que deviene del poder de imperio del Estado. En este sentido, de acuerdo a los niveles autonómicos establecidos en la Constitución Política del Estado, los órganos que cuentan con potestad tributaria para crear tributos, incluidos los

⁹¹ Clemente Checa Gonzáles, *Los impuestos con fines no fiscales: notas sobre las causas que los justifican y sobre su admisibilidad constitucional* (ensayo), Madrid, 2009, s.e., 14 de septiembre de 2010, Disponible FTP: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=81479>, p. 441

⁹² On line, Internet, 16 de septiembre de 2011, disponible FTP: http://es.wikipedia.org/wiki/Escuela_de_Econom%C3%ADa_de_Chicago, s.p.

⁹³

extra-fiscales, son el nivel central del Estado a través de la Asamblea Legislativa Plurinacional (art. 298-I, competencia 19 y art. 158-I, atribución 23), los gobiernos departamentales a través de las Asambleas Departamentales, como órgano deliberativo y legislativo (art. 300-I, competencia 22) y los gobiernos municipales (art. 302-I, competencia 19), debiendo considerar el tipo de hechos generadores que está permitido crear a cada nivel de autonómico, de conformidad a lo establecido en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley N° 154 de 14 de julio de 2011.

La obligación tributaria de los tributos extra-fiscales, por otro lado, debe de ser de naturaleza pecuniaria, es decir, debe consistir en la obligación de integrar a favor de la administración tributaria una suma de dinero.

3. Tipología de los tributos extra-fiscales.-

Los tributos extra-fiscales, conforme a la clasificación clásica de impuestos, tasas y contribuciones especiales, contemplada en el art. 9-II del Código Tributario, sólo podrían formularse como impuestos o tasas, ya que las contribuciones especiales tienen un carácter eminentemente recaudatorio relacionado a los fines específicos para los cuales se establece, previéndose el beneficio de un universo determinado de individuos que se beneficiarán con la actividad estatal.

Los impuestos, como sabemos, son obligaciones pecuniarias que se generan al acaecimiento de un hecho imponible, independientemente de toda actividad estatal relativa al sujeto pasivo. Tenemos como ejemplo de un impuesto de extra-fiscal o de ordenación económica a el Impuesto al Consumo Específico (ICE) que fue analizado anteriormente.

Las tasas, por su parte, son obligaciones pecuniarias que se generan por la prestación de un servicio o la realización de una actividad individualizada en el sujeto pasivo. Son conocidas en la legislación extranjera las tasas ambientales, que son los tributos extra-fiscales sobre los que existe mayor desarrollo doctrinario y legislativo.

A este respecto, en Derecho Tributario es bien conocido el principio *contaminador pagador* que, de forma análoga a la capacidad económica o contributiva, fundamenta la imposición de un gravamen sobre las actividades contaminadoras. Al respecto, la profesora Teodora Zamudio dice que el mencionado principio se basa en el criterio de que (...)

“(…) el bien ambiental es la unidad cuya conservación y defensa interesa a todos los ciudadanos, y el corolario obviamente significa distribuir socialmente su financiación y sancionar, en su caso, a aquellos que provoquen o realicen el daño, entendiendo éste como agresión al equilibrio ecológico, o sea, al bien ambiental que subyace y lo prefigura. (…) El uso libre de los recursos ambientales y la gratuidad del uso suponen al estado actual la degradación progresiva de la calidad del ambiente. La finalidad del principio contaminador pagador es la de internalizar los costos del perjuicio o deterioro ambiental o la prevención de que ello ocurra.”⁹⁴

En este sentido, mediante el establecimiento de tasas ambientales el ente con potestad tributaria originaria trata, por un lado, de internalizar en el sujeto pasivo el costo de la degradación del medio ambiente y, por otro lado, tiene la función de hacer que los costos de producción de la actividad contaminadora, reflejen los costos ambientales, es decir, los costos que el Estado deberá cubrir para mitigar o eliminar, en lo posible, los efectos ambientales de la actividad contaminante.⁹⁵

4. La instrumentalidad de los tributos.-

El art. 9 de la Ley N° 2492 (Código Tributario) especifica el concepto de tributos, mencionando que “Son tributos las obligaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, impone con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.”

Podemos destacar de esta definición, a los fines de la formulación de una teoría de los tributos de ordenación, que los tributos tienen un carácter instrumental ya que sirven como vehículo recaudatorio para el cumplimiento de los fines del Estado. A primera vista, esta definición podría entenderse en el sentido que la recaudación tributaria sirve para la obtención de recursos que, en un segundo momento, serán aplicados a los gastos necesarios para el cumplimiento de los fines del Estado. Sin embargo, esta lectura es solo una forma

⁹⁴ Teodora Zamudio, *Principio Contaminador Pagador* (artículo), Online. Internet. 15 de octubre de 2011, Disponible FTP: <http://www.biotech.bioetica.org/clase4-10.htm>, s.p.

⁹⁵ *Op.cit.*, s.p.

de entender la instrumentalidad de los tributos, ya que la norma no excluye, implícita o explícitamente, la posibilidad de que un tributo sea formulado con el objetivo de obtener recursos, pero no con el objetivo principal de ser aplicados a un gasto, a pesar de lo cual aun pueden considerarse como instrumentos para el cumplimiento de los fines del Estado. En este sentido, la obtención de recursos o actividad recaudatoria, como acción de detraer recursos de los particulares, puede tener otro objetivo igualmente acorde al cumplimiento de los fines del Estado, diferente a la aplicación de esos recursos a determinado gasto.

La detracción tributaria supone un detrimento patrimonial que, destinado a obtener recursos económicos, puede ser una estrategia para modificar determinados comportamientos en orden de cumplir los fines del Estado, cuando éstos comportamientos representan obstáculos o se oponen al cumplimiento de tales fines.

Coincidimos de esta forma con los criterios vertidos por el Profesor Alfredo Benítez, quien menciona que (...)

“El impuesto puede tener una finalidad no solo recaudatoria, sino al contrario, son los casos, p.ej: en que pueden ser considerados por el legislador, como perjudiciales a la salud de los habitantes de un país v.gr., el fumar o consumir alcohol. Los altos impuestos que gravan estos artículos pretenden inducir al consumidor abstenerse de adquirir esos bienes o cambiar de actividad.”⁹⁶

El citado profesor continua mencionando algunos casos de impuestos que se establecieron tanto en el exterior como en nuestro país, con el fin de incentivar o disuadir a las personas de cierto de comportamientos; a este respecto concluye diciendo el citado profesor que “El establecimiento de estos tributos en los ejemplos dados, tenían una finalidad extra-fiscal, y la disminución en la recaudación, era la mejor prueba de haberse logrado los objetivos no fiscales que se propuso el legislador”.⁹⁷

Entonces, como primera conclusión estamos en condiciones de afirmar que la actividad recaudatoria puede estar destinada a la obtención de recursos, ya sea para aplicarlos a gastos o para coadyuvar de otra forma al cumplimiento de los fines del Estado,

⁹⁶ Alfredo Benítez Rivas: *Derecho Tributario*, La Paz – Bolivia, “Azul Editores”, 2009, p. 204

⁹⁷ *Op.Cit.*, p. 204

respecto a los que, en ambos casos, los tributos poseen una característica instrumental. En el primer caso, prima en la formulación de los tributos una finalidad esencialmente fiscal y, en el segundo caso, prima en los tributos una finalidad extra-fiscal. En ambos casos, como veremos más adelante, la formulación de tributos no está exenta de una valoración política.

4.1. Prohibición y disuasión de conductas.-

Las normas jurídicas rigen el relacionamiento entre los particulares y de estos con la Administración, con sus caracteres de heteronomía, exterioridad, generalidad y coercitividad. La formulación de leyes, en su sentido estricto, tiene el objetivo de ejecutar un programa constitucional, en el que se señalan de forma dogmática fines y objetivos que el Estado debe cumplir respecto a los ciudadanos y a los administrados, quienes gozan de ciertos derechos individuales y colectivos sobre cuya vigencia el Estado hace las veces de garante.

La regulación de las relaciones sociales implica la formulación de varios tipos de normas jurídicas. Unas suponen el imperativo categórico de llevar a cabo determinadas conductas, como es el caso de “Asistir, alimentar y educar a las hijas e hijos.” (art. 108, num. 9 de la Constitución Política del Estado). Otras veces, el legislador prevé varias conductas que se hallan proscritas y sancionadas con diversos tipos de consecuencias jurídicas, como es el caso de las multas o sanciones administrativas y las sanciones penales, previstas para conductas que anulan, suprimen o amenazan con grave intensidad, determinados bienes jurídicos dignos de tutela sancionatoria.

Sin embargo, muchos comportamientos o conductas no son contemplados ni en mandatos jurídicos ni en prohibiciones jurídicas. El derecho, como conjunto de normas positivas, siempre prevé y regula conductas emergentes de hechos sociales concretos y preexistentes; tal es la fuente material de la norma jurídica positiva; por ejemplo, los delitos informáticos se han tipificado una vez que la tecnología de la información pudo ser usada para ocasionar la vulneración de derechos concretos, como el derecho a la privacidad e incluso el derecho a la propiedad; ello supone que la sociedad, en su desarrollo interno, siempre está un paso adelante del desarrollo derecho positivo. Sin embargo, cuando el derecho positivo regula varias conductas o comportamientos, los regula ya sea como

mandato o prohibición, dejando otros comportamientos fuera de estos límites, lo que conformaría el ámbito de la permisión.

El tratadista italiano Giorgio del Vecchio nos dice al respecto que el orden jurídico funciona siempre como un límite⁹⁸, dentro del cual –entendemos nosotros– existen varias conductas que quedan expresa o tácitamente permitidas.

Una expresión de esta idea, es decir, de que el orden jurídico funciona como límite, lo encontramos en la formulación de uno de los principios del Valor de Seguridad Jurídica, que dice que “lo que no está prohibido está permitido”, criterio que se ha plasmado en nuestra Constitución Política del Estado en su art. 14-IV, que establece textualmente lo siguiente: “En el ejercicio de los derechos, nadie será obligado a hacer lo que la Constitución y las leyes no manden, ni a privarse de lo que éstas no prohíban.”

Así, una permisión expresa que se halla establecida en nuestro ordenamiento jurídico es, por ejemplo, la contenida en el art. 454 del Código Civil, que establece lo siguiente: “Las partes pueden determinar libremente el contenido de los contratos que celebren y acordar contratos diferentes de los comprendidos en este Código. II. La libertad contractual está subordinada a los límites impuestos por la ley y a la realización de intereses dignos de protección jurídica.” Otra permisión expresa, aún más específica que la anterior, podría ser, por ejemplo, aquella contenida en el art. 31 de la Ley N° 843, que establece lo siguiente: “Contra el impuesto determinado por aplicación de lo dispuesto en el Artículo 30, los contribuyentes podrán imputar como pago a cuenta, la tasa que corresponda sobre las compras de bienes y servicios (...)”.

El ámbito de la permisión tácita es -según consideramos- aún más amplio; sin embargo, el hecho de que un comportamiento concreto esté tácitamente permitido no significa que sea indiferente para el Derecho. Puede darse el caso de comportamientos tácitamente permitidos que, a pesar de ello, conllevan la afectación en diversa intensidad a determinados bienes jurídicos, derechos o, en fin, de los fines y objetivos que el programa constitucional prevé para el Estado. Frente a ello, el legislador, que por diversas razones no puede hacer uso de su facultad de proscribir u obligar a tales comportamientos, puede muy

⁹⁸ Giorgio Del Vecchio: *Filosofía del Derecho*, Barcelona – España, editorial “Bosch”, 1974 (novena edición) p. 477.

bien acudir a la disuasión a través del establecimiento de normas que contengan mandatos o prohibiciones de conductas que se relacionan de forma indirecta con el comportamiento en cuestión y cuyo objetivo es desincentivar o incentivar, según el caso, un comportamiento específico.

La decisión de prohibir de forma directa y expresa un comportamiento o, por el contrario, permitirlo ya sea de forma tácita, como cuando se despenaliza una conducta, corresponde solamente al legislador, en virtud al principio de legalidad. Esta decisión, por tanto, es una decisión eminentemente política, porque sólo puede asumirla el órgano de representación democrática popular, consultando las fuentes reales del derecho, que, conforme lo mencionado por el profesor Jaime Moscoso Delgado, son aquellas que se constituyen en las necesidades concretas de la comunidad organizada que el legislador toma en cuenta para emitir normas jurídicas, que regulan conductas específicas.⁹⁹

La prohibición de una conducta y, en su manifestación más intensa, la penalización de la misma, puede constituir *prima facie* la posición que asuma el legislador frente a una conducta que contraviene o amenaza con suprimir los derechos y garantías contemplados en el programa constitucional y en las leyes. Sin embargo, el legislador, en virtud al principio de razonabilidad instrumental de las medidas legislativas,¹⁰⁰ debe adecuar las medidas que adopte al cumplimiento de las necesidades reales subyacentes, sin provocar externalidades indeseadas o contraproducentes a sus objetivos.

En ese marco, por ejemplo, determinado comportamiento de carácter generalizado, como puede ser, por ejemplo, el consumo de bebidas alcohólicas o el tabaquismo, debe ser sometido a riguroso examen para determinar qué tipo de medida legislativa se adoptará frente al comportamiento en examen, es decir, si se emitirá una norma prohibitiva,

⁹⁹ Jaime Moscoso Delgado: *Introducción al Derecho*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, cuarta edición, 1987, pp. 296-297.

¹⁰⁰ Al decir del tratadista Ricardo Haro, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba, el principio de razonabilidad en su criterio instrumental, supone que “*Es aquélla que tiende a averiguar mediante el proceso axiológico pertinente, la proporcionalidad que existe entre el objetivo constitucional de la ley y las restricciones impuestas a los derechos. Aquí también como en la cuantitativa, se busca la integridad del derecho, pero en forma mediata, pues en lo inmediato, lo que se persigue averiguar es la razonabilidad que existe entre el fin de la ley y los medios o formas de aplicación escogidos para su cumplimiento, de forma tal que no sean arbitrarios, desproporcionadas o caprichosas.*” (Ricardo Haro, *La razonabilidad y las funciones de control* (artículo), revista “*Ius et Praxis*”, año 7, Nº 2, 2011, s.l., Online.Internet., 2011, 23 de octubre de 2011, Disponible FTP: <http://www.scielo.cl/scielo.php>, s.p.

penalizadora, reguladora o disuasiva, para el caso de los comportamientos indeseados, o incentivadora, para el caso de los comportamientos deseables.

4.2. Idoneidad de los tributos para fines extra-fiscales.-

En ese marco, la actividad recaudatoria propia de la administración tributaria, puede asumirse como instrumento de disuasión de conductas o comportamientos, o como incentivo para asumir determinados comportamientos.

La formulación de un tributo implica la previsión de un presupuesto de hecho que da lugar a la obligación de integrar a favor de la administración tributaria una suma de dinero, lo que implica una afectación patrimonial directa y coercible sobre el patrimonio del sujeto pasivo, respecto al cual se verifica el presupuesto de hecho.

Por ello, se abre la posibilidad de que la detracción patrimonial, propia de la naturaleza de un tributo, sea la cualidad que debe interesar al legislador para disuadir al sujeto pasivo de verificar en su persona el hecho imponible, dando lugar a que el sujeto pasivo evalúe, dentro de una lógica de economía de opción,¹⁰¹ si asumir el comportamiento que conforma el hecho imponible del tributo, sin que exista una prohibición expresa o permisión tácita del referido comportamiento.

5. Doble finalidad de los tributos.-

A partir del análisis de las escuelas de pensamiento económico que se efectuó en el anterior capítulo, es posible afirmar que en el Estado moderno y, con más intensidad, en el tipo de Estado diseñado en la Constitución Política del Estado promulgada en el año 2009, se ha superado por completo el *laissezferismo* propio del liberalismo clásico, siendo no sólo posible sino acorde al programa constitucional boliviano que el Estado intervenga en la economía, dirigiéndola en todos sus aspectos, tal como se ha mencionado anteriormente.

¹⁰¹ “En el ámbito tributario se conoce como economía de opción la posibilidad de que el sujeto pasivo adopte en sus relaciones jurídico-económicas la forma tributaria más ventajosa dentro del marco de la legalidad vigente. La economía de opción es perfectamente válida en función de la libertad y autonomía del contribuyente que puede optar por la fórmula menos onerosa entre las diversas formas jurídicas aplicables. No obstante la licitud de esta conducta se supedita a que la utilización de las normas y formas jurídicas no genere la obtención de resultados o fines distintos de aquellos previstos originalmente por la ley para esa fórmula utilizada. En consecuencia, en tanto no implique abuso de las normas jurídicas o fraude de ley la economía de opción se ajusta a la legalidad.” Online. Internet. 16 de septiembre de 2011, Disponible FTP: <http://www.iberfinanzas.com/index.php/E/economia-de-opcion.html>, s.p.

Al respecto, el profesor español Clemente Checa Gonzáles opina que aquello no sólo es una posibilidad, sino que es una (...)

“obligación irrenunciable para el Estado de convertirse en promotor y artífice de la superación de las trabas de diversa índole que ocasionan la desigualdad y alcanzar así la efectiva igualdad, la cual en modo alguno puede ser entendida en el sentido meramente formal de igualdad ante la ley, tal como fue concebida por la Revolución francesa (...)”.¹⁰²

Esta obligación irrenunciable, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, está enunciada en la propia Constitución Política del Estado, tal como se ha visto precedentemente. El cumplimiento de esta obligación supondría, en un primer análisis de la cuestión, la obtención de mayores recursos para su aplicación a las actividades y servicios que el Estado debe cumplir a favor de los administrados, ya que cuanto mayor es la actividad estatal tanto mayor será no sólo su tamaño burocrático y sino la cantidad de recursos que precisa cumplir tales actividades y prestar los servicios públicos. Ello supondría un necesario incremento en la recaudación tributaria, ya que los tributos son el principal medio de obtención de recursos con que cuenta la administración pública.

Sin embargo, el profesor Checa Gonzáles sostiene al respecto que el nexo que debe existir entre ingresos y gastos no sólo debe actuar en un plano cuantitativo, sino también cualitativo, ya que (...)

“(...) no puede ya sostenerse en la actualidad que los impuestos tengan como única función la de allegar los medios necesarios para cubrir, o tratar de cubrir los gastos, aspecto que sigue siendo aún fundamental, sino que junto a ésta tienen que intentar conseguir directa y autónomamente, en concurso con otros instrumentos, la realización de los fines del ordenamiento constitucional.”¹⁰³

¹⁰²Clemente Checa Gonzáles, *Los impuestos con fines no fiscales: notas sobre las causas que los justifican y sobre su admisibilidad constitucional* (ensayo), Madrid, 2009, s.e., 14 de septiembre de 2010, Disponible FTP: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=81479>, p. 441

¹⁰³ *Op.Cit.*, p. 442.

En otras palabras, la recaudación no puede limitarse a ser un instrumento mediato para la consecución de los fines del Estado, sino que también puede constituirse en un instrumento directo para ello; una dirección diferente que la sola obtención de recursos destinada a servir como instrumento de una actividad financiera que, con independencia de las finalidades de la tributación, define sus propias finalidades a través del presupuesto.

En la formulación del sistema económico que se concibe en nuestra Constitución Política del Estado, que se aleja de la concepción liberal de la administración, los tributos ya no pueden tener un carácter neutral. Muchos tratadistas, por ejemplo, el profesor Benvenuto Griziotti, niegan esta posibilidad, ya que conciben a los tributos como un medio indirecto o de segundo orden para el logro de los fines del Estado, siendo el instrumento de primer grado los gastos públicos.¹⁰⁴

Por su parte, el tratadista alemán Klaus Tipke afirma que la doble finalidad que puede tener la recaudación tributaria, redefine incluso las mismas bases conceptuales del Derecho Tributario, mencionando al respecto que “El moderno Derecho Tributario está concebido con una doble finalidad, ya que no sirve, exclusivamente, a la obtención de recursos, sino que al mismo tiempo persigue dirigir la economía y la redistribución de las rentas y de los patrimonios.”¹⁰⁵

6. Las posiciones doctrinarias contrarias.-

El debate en torno a la doble finalidad del Derecho Tributario, que plantea la posibilidad de que la recaudación tributaria, a pesar de tener el objetivo primigenio de allegar recursos suficientes para aplicarlos al gasto en la prestación de servicios públicos, presenta características idóneas para servir como instrumentos inmediatos de ordenación económica, no es pacífico en la doctrina del Derecho Tributario. Varios tratadistas, entre ellos el español Palao Taboada, en su texto “Apogeo y crisis del principio de capacidad contributiva”, han expresado que los impuestos con fines extra fiscales no son compatibles con el principio de capacidad contributiva, entendido éste como criterio material y único de justicia en la esfera tributaria.¹⁰⁶

¹⁰⁴ *Op.cit.*, p. 442.

¹⁰⁵ Klaus Tipke, *La Ordenanza Tributaria alemana de 1977*, Madrid – España, 1977, editorial “Civitas”, 1977 (primera edición), p. 360.

¹⁰⁶ Clemente Checa González, *Op.cit.* p. 446.

Por otro lado, el profesor Benvenuto Griziotti, citado por la profesora Romina Ferrari, también se opone a la noción de tributos extra fiscales o de ordenación económica al definir el fenómeno financiero como la “actividad del Estado tendiente a repartir la carga presupuestaria entre categorías, clases y generaciones de contribuyentes”. Para este autor,

“(…) la decisión del Estado que determina sus gastos es previa a la elección de los recursos e independiente de éstos. Además, los fines del Estado son limitados, lo que limita también el monto total de los gastos públicos frente a una abundancia relativa de recursos a los que puede acudir el Estado; y el poder que aquel puede ejercer sobre los individuos, excluye la negociación que caracteriza a la economía de mercado”.

Por ello, el profesor Griziotti dice que la tributación es una actividad exenta de estimaciones políticas, ya que éstas pertenecerían al momento en el que el Estado determina a qué tipo de fines aplicará los recursos recaudados por la administración tributaria que, a este efecto, constituiría una instancia eminentemente técnica.¹⁰⁷

Como dice el profesor Héctor Villegas, “La mayor parte de los ingresos con los cuales los países no colectivistas cubren sus erogaciones, provienen de las detracciones coactivas de riqueza denominada “tributos”¹⁰⁸. En consideración de ello, el diseño de los sistemas tributarios de los Estados generalmente suelen responder a la consideración ya sea del consumo o ya sea de la renta como las principales expresiones de capacidad contributiva.

Sin embargo es preciso reiterar, en acuerdo pleno con el profesor Checa González, que la formulación de instrumentos fiscales no es –ni puede ser– una actividad exenta de toda consideración política. Si nos detenemos a analizar la formulación de los tributos y ponemos atención en ciertos aspectos presentes en las normas tributarias, llegamos a la inmediata conclusión que el alcance de la formulación se amplía o se restringe mediante el establecimiento de exclusiones de objeto, exenciones e, incluso, a través de equiparar

¹⁰⁷ Romina Ferrari, *Evolución del pensamiento financiero* (artículo), Bs.As. – Argentina, s.e., s.f., Online. Internet. 16 de octubre de 2011, Disponible FTP: <http://www.unlam.edu.ar>, s.p.

¹⁰⁸ Héctor Villegas: *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Derecho Tributario*, editorial “Astrea”, Bs. As. – Argentina, 2002, pag. 77.

ciertas actividades a la actividad gravada, aunque éstas y aquella no tengan elementos comunes que, en primera instancia, permitan tal equiparación.

Asimismo, corresponde poner en el debate el hecho de que los sistemas tributarios que se basan esencialmente en la imposición al consumo, como es el caso del sistema tributario boliviano, en cuyo establecimiento ya se encuentra implícito un criterio de política económica que consiste en incentivar el ahorro y disuadir del consumo de bienes y servicios.

7. Admisibilidad constitucional de los tributos con fines extra fiscales: el principio de capacidad contributiva y los tributos extra fiscales.-

El principio de capacidad contributiva plasma un criterio justicia referida a la distribución de la carga tributaria. El profesor Rafael Vergara dice que el principio de capacidad contributiva es la “regla básica en el reparto o distribución de la carga tributaria”¹⁰⁹ y menciona que este principio tiene una estrecha relación con el principio de igualdad ante la ley.

El concepto más difundido de capacidad contributiva es el que la describe como la aptitud del individuo para concurrir al mantenimiento del Estado; esta aptitud se traduce en la manifestación de riqueza concreta que el legislador, en ejercicio de su poder de imperio, toma como base de la imposición. La magnitud de la imposición, expresada en la alícuota de la misma, debe considerar el límite de la capacidad contributiva del individuo; en tal sentido, el principio de capacidad contributiva sirve de límite a la potestad tributaria del Estado, con lo que se relaciona con el principio de no confiscatoriedad, por el cual la imposición no puede aplicarse sobre una circunstancia que no fuera reveladora de capacidad económica, y tampoco debe tener tal magnitud que haga desaparecer la fuente de la renta o patrimonio del individuo, tal como menciona el profesor argentino Jorge Damarco.¹¹⁰

¹⁰⁹ Rafael Vergara Sandoval, *Principios constitucionales en el ordenamiento jurídico de la República de Bolivia* (artículo), *Revista Venezolana de Ciencias Tributarias “Tribvtum”*, Caracas, número 14, julio-diciembre de 2004, editada por la Universidad Católica del Táchira, p. 16.

¹¹⁰ Jorge Héctor Damarco, *El principio de Capacidad Contributiva como fundamento y medida de los impuestos* (artículo), Bs.As. – Argentina, s.e., s.f., Online. Internet., 16 de septiembre de 2010, Disponible FTP: http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/ponencias, p. 4.

Todos los tributos de un sistema tributario concreto, ya sea que se traten de tributos con fines fiscales como con fines no fiscales, es decir, fuera del objetivo recaudatorio o no recaudatorio que pueda haber informado su formulación, deben cumplir con el principio de capacidad contributiva.

En el caso de los impuestos con fines recaudatorios, su relacionamiento con este principio es simple y claro, habiendo sido estudiado y analizado por varios tratadistas del Derecho Tributario; sin embargo, en el caso de los tributos extra-fiscales, esta relación puede llegar a ser complicada, ya que el objetivo de este tipo de imposición no es la recaudación, sino más bien la ordenación económica; en tal sentido, el análisis de la aptitud de contribuir puede llegar a ser diferente en el caso de los impuestos extra-fiscales.

Los tributos extra fiscales que cuentan con mayor desarrollo doctrinario son aquellos que se conocen como tributos ambientales. Al respecto, la profesora colombiana Carolina Rozo Gutiérrez, a tiempo de referirse a los fines extra-fiscales de la tributación ambiental de su país, se refiere a la relación entre el principio de capacidad contributiva y este tipo de tributos.

Para la profesora Rozo, un análisis superficial y *a priori* de los impuestos extra fiscales podría concluir en la incompatibilidad de éstos con el principio de capacidad contributiva, hipótesis que podría sustentarse en el criterio de que, al no tener los tributos extra-fiscales el objetivo último de recaudar para procurar recursos necesarios para aplicarlos al gasto público, “no sería esencial invocar el principio de capacidad contributiva para determinar en qué medida se contribuye al fin solidario”. Sin embargo, posteriormente anota la referida profesora que el principio de capacidad contributiva debe ser observado por la totalidad de un sistema tributario concreto.¹¹¹

Por ello, a fin de entender el contexto dentro del que los tributos extra fiscales son formulados, hace referencia al tratadista Andrea Amatucci, quien afirma que el principio de capacidad contributiva no puede fundarse en la “*simple aptitud particular a la contribución.*” Rozo menciona en ese sentido que la doctrina publicista alemana afirma que

¹¹¹ Carolina Rozo Gutiérrez, *Las funciones extrafiscales del tributo a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico colombiano* (artículo), Revista de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede de Quito – Ecuador, Quito, Nº 1, año 2003, Online. Internet. Disponible FTP: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1813/1/RF-01-AV-Rozo.pdf>, p. 172.

el tributo es una expresión de soberanía, por la cual el fundamento del tributo es la pertenencia a una colectividad organizada, que requiere la participación solidaria de sus miembros para la obtención de los fines que han sido señalados a la organización.

En otras palabras, para Rozo (...)

“El principio de capacidad contributiva se identifica, por tanto, con la riqueza que puede ser cobrada legítimamente, con fines solidarios en los que confluya la actividad pública y privada. El deber de solidaridad es la síntesis entre socialidad y libertad, puesto que el concurso a los gastos públicos, es realizado conforme al sacrificio proporcional de la riqueza de los ciudadanos, es decir, con fundamento en el principio de progresividad.”¹¹²

En Colombia este nuevo contexto dentro del que se debería entender el principio de capacidad contributiva, ha sido establecido por la propia Corte Constitucional Colombiana, tribunal que en su Sentencia C-1060A/01 de 8 de octubre de 2001 se ha expresado en sentido que “la capacidad contributiva que es el verdadero índice de solidaridad en el cumplimiento de los deberes (...)”.¹¹³

En base a estos criterios la profesora Rozo concluye que la aptitud para ser sujeto pasivo de un tributo extra-fiscal debe ser medida, también, en función de la solidaridad al fin común que el legislador pretende alcanzar mediante la utilización de instrumentos impositivos con finalidades fiscales. A continuación la profesora Rozo se refiere a que la capacidad contributiva que se analiza para el establecimiento de los tributos ambientales, es la capacidad de contaminación.

En nuestro criterio, coincidiendo con los argumentos antes expuestos, corresponde decir que el principio de capacidad contributiva, como representativo de justicia tributaria, no puede funcionar de forma abstracta respecto al criterio general de justicia e igualdad que se halla plasmado en el programa constitucional. El principal fundamento de la obligación tributaria es, como dice la moderna doctrina alemana, la pertenencia a una colectividad organizada, la cual tiene unos objetivos que cumplir; el cumplimiento de estos objetivos

¹¹² *Op.cit.* p. 173.

¹¹³ *Op.cit.* p. 173.

supone la premisa de la instrumentalidad de todo el ordenamiento jurídico infra constitucional, incluido el ordenamiento jurídico tributario, cuyos institutos no pueden funcionar, pues, bajo un contexto cerrado y abstracto, justificado en la tecnicidad especial que el Derecho Tributario posee, dado su relacionamiento estrecho con disciplinas administrativas y financieras.

El principio de capacidad contributiva en el caso de los tributos extra fiscales, implica, pues, el entendimiento cabal del principio de solidaridad como base esencial de la obligación tributaria.

Ahora bien, ¿cuál es la medida justa de la solidaridad que fundamenta los tributos extra fiscales?

El criterio de solidaridad que, a criterio nuestro debiera tomarse en cuenta a efectos de que los tributos extra fiscales sean acordes en su formulación con el principio de capacidad contributiva, consistiría, de forma análoga con el principio *contaminador pagador* de los tributos ambientales, en la obligación que tendrían los sujetos pasivos de este tipo de tributos de salir a los costos que determinado comportamiento, cuyo ejercicio supone un obstáculo para el cumplimiento del programa constitucional o el éxito de determinada política económica, ocasiona al Estado, más allá de que la autoridad pública no esté en las condiciones de prohibir o penalizar el referido comportamiento, de forma tal que el sujeto pasivo pueda internalizar estos costos y cambiar efectivamente de conducta.

Habiendo efectuado el análisis pormenorizado de los aspectos relacionados a la extra-fiscalidad tributaria, en el siguiente acápite efectuaremos un análisis del Impuesto al Consume Específico, que, en criterio nuestro y tal como lo demostraremos, constituye un impuesto de ordenación económica destinado a persuadir de ciertos consumos indeseados. Este análisis se efectuará con el objetivo de determinar que en nuestro sistema tributario la extra-fiscalidad está admitida y puede ser aplicada a otros ámbitos, como en el caso de la tenencia de tierras cuya superficie supera las 5,000 hectáreas.

8. Análisis del Impuesto al Consumo Específico.-

Antes de la Ley N° 843, promulgada en el año 1986, el sistema tributario boliviano era un sistema caótico que contaba con centenares de impuestos, muchos de los cuales eran temporales y no permitían un adecuado control de su recaudación.

Por ejemplo, si bien existían impuestos a las ventas de bienes y a la de prestación de servicios, éstos eran monofásicos y tenían diferentes alícuotas para cada tipo de bien o servicio. Esta pluralidad de disposiciones se debía, entre otras razones, a que los impuestos que gravaban ciertos rubros se solían establecer en las normas que regulaban el ejercicio de tales rubros. Asimismo, cuando se requerían recursos para determinadas entidades, se gravaba la venta de bienes o prestación de servicios, sin advertir que otro impuesto ya gravaba el mismo rubro, con destino a recaudar recursos en beneficio de otra entidad o actividad estatal.¹¹⁴

A pesar de ello, la presión tributaria fue decayendo de forma importante entre 1970 y 1985, llegando las recaudaciones a representar tan solo el 2% del PIB en 1985¹¹⁵, aspecto que coincidió con la crisis económico hiperinflacionaria que sufrió Bolivia hacia aquél año. A partir de 1986 entra en vigencia la Ley de Reforma Tributaria, Ley N° 843 de 20 de mayo de 1986, norma que cambió radicalmente el sistema tributario boliviano, creando impuestos de amplia base tributaria y cierta facilidad administrativa, diseñados para ser permanentes y ser elásticos con respecto al PIB. De esto modo, la recaudación tributaria efectuada a través este nuevo sistema permitió que la misma represente alrededor del 15% del PIB desde 1990¹¹⁶.

A pesar de que esta norma respondía a una necesidad política de dejar atrás la configuración de un Estado providencia, que se inmiscuyó en la dirección de la economía nacional, y de que los impuestos en ella establecidos son impuestos con finalidades recaudatorias, en el Título VII de esta norma se contempla el “Impuesto a los Consumos Específicos”, el mismo que grava esencialmente el consumo de ciertos bienes,

¹¹⁴ Tenemos el caso, por ejemplo, del Impuesto a la Cerveza establecido en el año 1953. Su alícuota era de 50%, pero las municipalidades tenían establecidos gravámenes en sus propias jurisdicciones a través de ordenanzas. Por otro lado, se establecieron sobre la cerveza varios impuestos destinados a universidades, entidades públicas e incluso de construcción de infraestructura caminera, cuyas cuantías y alícuotas variaban de acuerdo al departamento o a la región. (Hugo Renjel Elío *et.al.*, *Impuestos Internos (permanentemente actualizado)*, La Paz, ediciones “CE-TE”, 1972, p. 67.)

¹¹⁵ Fernando Cossío Muñoz, *El sistema tributario y sus implicaciones en la reducción de la pobreza*, (ensayo), Online, Internet, 13 de septiembre de 2011, Disponible FTP: <http://www.iisec.ucb.edu.bo/papers/2001-2005/iisec-dt-2001-07.pdf>, s.pág.

¹¹⁶ *Op.cit.*

especialmente bebidas alcohólicas y tabaco, con alícuotas que, originalmente, estaban fijadas entre el 30% y el 50% del precio neto de venta o importación de estos bienes.¹¹⁷

Las normas que actualmente regular y establecen la alícuotas de esta impuesto son la Ley N° 066 de 15 de diciembre de 2010 y el D.S. N° 24053 de 29 de junio de 1995. Específicamente debemos tomar en cuenta lo establecido en el art. 81 de este decreto supremo, el cual establece que los sujetos pasivos del impuesto son los fabricantes de productos finales, así como los importadores de los productos gravados; sin embargo, el inc. a) del art. 84 del mismo decreto supremo establece que el impuesto, calculado sobre el precio neto de venta del producto objeto del gravamen, debe ser consignado en la factura comercial que se emita en la venta de estos productos, cuando no es mostrado mediante timbres o etiquetas especiales, en el caso de los bienes que se venden por volumen como es el caso de los alcoholes.

Esto supone que, acorde a tu tipología de impuesto al consumo, el ICE es un impuesto que admite traslación y cuyo efecto repercute sobre el consumidor final y, de cualquier modo, incide en el comportamiento y en la toma de decisiones de este consumidor final. Este hecho, analizado en conjunto con las elevadas alícuotas porcentuales y específicas contempladas en la norma, además de las características de los productos cuyo consumo se halla alcanzado por el gravamen, nos puede llevar a la conclusión de que el ICE es un tributo esencialmente extra fiscal, destinado a disuadir de ciertos consumos indeseados.

En el curso de la investigación para la elaboración de la presente Tesis, no hemos podido hallar antecedentes referidos a acciones jurisdiccionales que se hubieren interpuesto para cuestionar la constitucionalidad del ICE; tampoco se ha podido encontrar literatura especializada que cuestione tal constitucionalidad, existiendo simplemente referencias bibliográficas en textos técnicos de diversa índole, que explican la forma de su correcta aplicación, determinación, pago, así como el llenado de los formularios correspondientes, sin que se repare en qué tipo de finalidad podría haber tenido la formulación de este impuesto.

¹¹⁷ Hugo Renjel Elío *et.al.*, *Op.cit.*, p. 56.

9. Elementos para un concepto de tributos extra fiscales.-

Conforme a lo analizado anteriormente, los tributos extra fiscales o de ordenación económica representan, en esencia, una aplicación de la actividad fiscal del Estado a una tarea que, si bien tiene el objetivo inmediato de recaudar recursos económicos, la finalidad teleológica de la misma no consiste en la obtención de recursos para el sostenimiento de los servicios públicos, ya que el ejercicio recaudatorio es un instrumento que, en este caso, sirve a finalidades de política económica.

En otras palabras, la actividad recaudatoria en la tributación extra-fiscal deja de ser una actividad carente de objetivos en sí misma y se la asume como idónea para la consecución de objetivos de ordenación económica, para la implementación directa indirecta, coordinada o separada, de políticas económicas destinadas a modificar comportamientos y disuadir del ejercicio de ciertas actividades, cuya prohibición o permisión expresas, o son poco aconsejables debido a los efectos contraproducentes a los que podrían dar lugar o, en caso diverso, son imposibles material¹¹⁸ o jurídicamente.¹¹⁹

Producto del análisis efectuado hasta este punto, podemos sintetizar algunos elementos que nos ayuden a identificar un concepto de tributos extra fiscales; estos elementos son:

- 1°. Los tributos extra fiscales son obligaciones pecuniarias establecidas en virtud del poder de imperio del Estado, a través del órgano competente investido de potestad tributaria;
- 2°. Los tributos extra-fiscales pueden pertenecer a la tipología de impuesto o tasa;

¹¹⁸ Dado el generalizado consumo de bebidas alcohólicas y tabaco en nuestro medio, su expendio y consumo sólo puede estar sujeto a regulaciones específicas, como es el caso de la prohibición de consumir bebidas alcohólicas en vísperas de comicios electorales o la instalación de bares en cercanías de centros de educación, para el caso del alcohol, o la prohibición de que los importadores o fabricantes de tabaco puedan publicitar sus productos, estando obligados a anunciar, más bien, los aspectos nocivos de su consumo. La prohibición del consumo de estos productos daría lugar, sin duda alguna, a efectos totalmente perniciosos, como en el caso de la prohibición del alcohol en Chicago durante las décadas de 1920 y 1930, en las que el crimen organizado y la corrupción fueron las características que acompañaron a un mercado ilegal de alcohol, que funcionaba muy a pesar de la prohibición.

¹¹⁹ Actualmente existe la imposibilidad jurídica de prohibir la tenencia de propiedades agrarias adquiridas de forma previa a la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado (7 de febrero de 2009), cuyas superficies superen las 5,000 hectáreas, debido a la irretroactividad de la aplicación de este límite máximo, de acuerdo a lo establecido en el art. 399 de la referida norma suprema.

- 3°. Los tributos extra-fiscales utilizan la actividad la actividad recaudatoria para el cumplimiento de los fines del Estado, con la diferencia de que tal actividad coadyuva de forma directa al cumplimiento de tales fines;
- 4°. Los tributos extra-fiscales, al igual que cualquier otro tributo, deben respetar en su formulación los principios del Derecho Tributario Constitucional;
- 5°. La recaudación de los tributos extra-fiscales, en tanto eficaz y eficiente, debe tener una tendencia a la disminución y no al incremento; en el primer supuesto la aplicación de la política económica de la que es instrumento estará cumpliendo sus objetivos, mientras que en el segundo, será necesaria la revisión ya sea de la formulación del tributo o de la política económica en sí.

La utilización de estos elementos nos permiten en este punto construir una propuesta de concepto de impuestos de ordenación económica o con fines extra-fiscales, de acuerdo a lo siguiente: Los tributos de ordenación económica o con fines extra-fiscales son obligaciones en dinero que el Estado impone con su poder de imperio, en calidad de instrumentos de política económica independientes o integrados a otras políticas, con el fin inmediato de recaudar recursos económicos y con el fin mediato de disuadir de comportamientos económicos que afectan la consecución de los diversos fines del Estado, por lo que en base a una aplicación eficiente y efectiva, su nivel de recaudación debe tender a decrecer para establecer que su aplicación está cumpliendo el objetivo de política económica para el que fue establecido.

CAPÍTULO IV
APLICACIÓN DE UN IMPUESTO EXTRA FISCAL
A LA SUPERFICIE DE EXCEDENTARIA DE LA PROPIEDAD AGRARIA.

En base al análisis efectuado hasta este punto, que abarca, por un lado, el estudio de los impuestos de ordenación económica así como su admisibilidad legal y constitucional, y, por otro lado, el estudio de un conjunto de circunstancias económicas, políticas y sociales relacionadas a la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia, en el presente capítulo se efectuará la propuesta de un impuesto extra-fiscal o de ordenación económica con el fin de persuadir a los propietarios de tierras agrarias cuya superficie supera las 5,000 hectáreas, para que cambien a corto plazo este comportamiento económico, dentro del contexto de la política económica relacionada a la distribución equitativa de los recursos naturales, a la cual la aplicación de este instrumento tributario podría coadyuvar.

1. Análisis de los fines específicos del Estado.-

El art. 9-I del Código Tributario establece, como vimos y explicamos en el capítulo primero, que los tributos son obligaciones en dinero que el Estado, con su poder de imperio, impone con el objetivo de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

A continuación identificaremos los fines específicos que tiene el Estado en cuanto a la redistribución de tierras agrarias, tomando en cuenta que los datos e indicadores sociales y económicos mencionados en el anterior capítulo, demuestran que Bolivia ocupa el segundo puesto del hemisferio sur entre los países más inequitativos en lo que respecta al acceso a la tierra.

A este efecto, identificaremos y analizaremos las normas jurídicas en las que se hallan establecidos los lineamientos principales de la política de Estado en cuanto al acceso a la tierra.

1.1. Constitución Política del Estado.-

El Capítulo Segundo del Título I de la Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009, establece de forma general cuáles son los principios, valores y fines del Estado.

De ese modo, el art. 9 de la Constitución establece, en lo que concierne a nuestro objeto de investigación, lo siguiente:

“Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley: 1. Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales. (...) 6. Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, (...)”. (El subrayado es agregado)

El concepto de “justicia social”, según la definición del profesor argentino Manuel Ossorio, “*es una expresión muy usada en Política, Sociología y Derecho del Trabajo para significar una tendencia doctrinal y práctica encaminada a proteger a las personas económicamente débiles, elevando su nivel de vida y de cultura y proscribiendo aquellos privilegios de las clases económicamente fuertes que originan inadmisibles desigualdades sociales.*”¹²⁰

Entonces, la Constitución señala entre los fines generales del Estado, la construcción de una sociedad con plena justicia social y la promoción y garantía del aprovechamiento responsable de los recursos naturales.

Por otra parte, en lo que se refiere a la Organización Económica del Estado, el art. 306 de la Constitución refiere que el modelo económico boliviano es de carácter plural y que éste articula las diferentes formas de organización económica, entre otros, sobre los principios de solidaridad, redistribución, igualdad, equilibrio y justicia. Es importante para nosotros, señalar lo establecido en el párrafo V de este artículo, que dice lo siguiente: “El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.”

Asimismo, el art. 313 de la Constitución establece que “Para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones,

¹²⁰ Manuel Ossorio: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, editorial Heliasta, sexta edición, Bs.As. – Argentina, 1981 , pág. 411.

la organización económica boliviana establece los siguientes propósitos: (...) 3. La reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos. (...)"

En cuanto a la función del Estado en la economía, el art. 316 establece que ésta consiste, entre otros aspectos, en "Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones."

El acceso al suelo, como recurso natural, se rige por lo establecido en el art. 353 de la Constitución que establece que "El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales (...)"

Es, por otro lado, de mucho interés para el tema de nuestra Tesis, lo establecido en el art. 396-I de la Constitución, que dice: "El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad."

Ya hemos citado en el anterior capítulo, lo establecido en los artículos 398 y 399 de la Constitución que establecen, primero, el límite máximo de la propiedad agraria en 5,000 hectáreas y, segundo, la imposibilidad de aplicar este límite máximo a las propiedades agrarias adquiridas con anterioridad al 7 de febrero de 2009, fecha de promulgación y publicación de la Constitución Política del Estado, analizada en estas líneas.

1.2. Los fines y políticas establecidos en la normativa agraria.-

El profesor Arturo Urquidí, miembro destacado de la Comisión encargada de redactar la Ley de Reforma Agraria, refiere sintéticamente que el proceso de Reforma Agraria boliviano tuvo los siguientes objetivos:

"1°. Abolir la servidumbre campesina, poner término al régimen feudal de la tierra y proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la posean. 2°. Elevar la productividad de la tierra y aumentar la producción mediante el desarrollo de una industria agropecuaria tecnificada y moderna. 3°. Ampliar el mercado interno y permitir la industrialización del país. Por los objetivos enunciados, se comprende que la Ley de Reforma Agraria perseguía, ante todo, modificar la organización feudal en que se debatía el país, liberando a ese fin a las

fuerzas productivas; es decir, liberando a los trabajadores agrícolas, a la tierra y a los demás medios de producción agrícola, el desarrollo de una activa economía mercantil o de cambio y la progresiva ampliación de un mercado interno, capaz de estimular el progreso de la industria nacional.”¹²¹

Como vemos aquí, reiterando sintéticamente lo que ha quedado dicho en el anterior capítulo, la Ley de Reforma Agraria fue dictada en un contexto social que exigía la adopción de medidas urgentes para la liberación de las fuerzas productivas, habida la realidad de que la tierra en el Occidente era poseída bajo un régimen servidumbral originado en la década de 1860, mientras que las tierras del Oriente prácticamente no tenían valor en razón a haber permanecido esta región aislada de los circuitos comerciales regionales y mundiales. Por esta razón, la Reforma Agraria no ha tenido entre sus objetivos el evitar la concentración de la tierra, sino es a través de la liquidación paulatina de los fundos hacendarios propios del Altiplano y de los valles. Sin embargo, la política de impulsar la agroindustria extensiva en el Oriente fue, como vimos, una de las causas de la concentración de la tierra en esta región.

1.3. Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”.-

La Ley N° 3545, ya analizada en el anterior capítulo, no hace referencia a la formulación de objetivos o estrategias destinadas a la redistribución de tierras. El sentido esencial de esta norma en cuanto al acceso a la tierra, consiste en determinar que las dotaciones de tierra a título gratuito se efectuaron a favor de comunidades indígena-originario-campesinas sin tierra o que no posean suficiente tierra, mientras que las dotaciones de tierra a título oneroso, se efectuarán de acuerdo al valor de mercado de estas tierras.

Asimismo, esta norma contiene algunas previsiones relacionadas indirectamente con el sistema tributario agrario boliviano, que han sido analizadas anteriormente.

¹²¹ Arturo Urquidi: *Temas de Reforma Agraria*, La Paz – Bolivia, editorial Juventud, segunda edición, 1985, pág. 31.

1.4. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 – 2011 (D.S. N 29272 de 12 de septiembre de 2007).-

Este documento explicita en lo referente a la concepción y enfoque de desarrollo económico del PND, que “la democratización de la propiedad, el ingreso y el empleo es el principal instrumento para contrarrestar la desigualdad y la inequidad social. Desde el Estado es necesario establecer procedimientos y fórmulas que favorezcan una distribución más democrática del ingreso y la riqueza, donde la tierra es un elemento básico.” (El subrayado es agregado)

En lo que hace específicamente al diagnóstico del desarrollo agropecuario, como sector generador de ingresos y empleo, este documento refiere que en la historia republicana de nuestro país se habrían implementado tres patrones de desarrollo socio-económico, a saber:

“(…) el modelo basado en la prolongación del estado colonial extractivista (1825-1952) se centró en la expoliación de los recursos colectivos de las comunidades y su individualización, y en la otorgación de los mismos a hacendados privados bajo el sistema del colonato. Las tierras y bosques del oriente del país permanecieron bajo el dominio del Estado, (...) El modelo nacional estatista (1953-1985) estableció un patrón de desarrollo rural que intentó diversificar la producción y la sustitución de las importaciones, impulsando la eliminación del sistema del colonato en las haciendas. Sin embargo y pese a los esfuerzos en la redistribución de la tierra, las empresas agropecuarias sustituyeron a los actores rurales que intentaban desarrollar procesos de producción. (...) El modelo privatista neoliberal (1986-2005) estuvo vinculado a la generación de un nuevo patrón económico que se basó en la entrega de la tierra a propietarios medianos y grandes, y a la consolidación de los sectores más dinámicos de la economía empresarial del oriente para la producción de cultivos industriales para los mercados de exportación. Estas políticas generaron divisas para el Estado, potenciaron exclusivamente

a un solo actor rural, desarrollaron asimetrías socioeconómicas y no contribuyeron a la seguridad y soberanía alimentaria: (...)”

Tomando en cuenta este diagnóstico, la propuesta de cambio contenida en el PND respecto al sector agropecuario se formula en los siguientes términos:

“El nuevo padrón de desarrollo en construcción avanza en la modificación de los procesos implementados anteriormente, garantizando la transición del actual modelo de desarrollo agrario y forestal primario exportador y socialmente excluyente, hacia otro que impulse la transformación de la estructura de tenencia de la tierra y bosques, promueva el cambio de los sistemas productivos agropecuarios y forestales en una perspectiva integral, ecológica y sustentable (...)”.

De esa forma, en el acápite “Políticas y Estrategias” señala como primer punto la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques. En ese sentido, el PND menciona que “la Transformación de estructura de tenencia de la tierra y acceso a la tierra y bosques, en el marco de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, constituye la principal política para impulsar la transformación estructural agraria (...)”.

A manera de conclusión, el PND 2006-2011 señala la necesidad de poner en marcha un Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos, “el cual comprende la asignación o reasignación de tierras y espacios territoriales, así como el apoyo a la dinamización de las capacidades productivas de los nuevos asentamientos y el manejo sustentable de este espacio en el marco de los programas territoriales y sectoriales incluidos en este plan”.

2. Los fines del Estado y los objetivos del PND frente al art. 399 de la CPE.-

Como podemos apreciar en las líneas anteriores, todos los fines constitucionales del Estado en materia de acceso a los recursos naturales y, concretamente, en el acceso al suelo, señalan la necesidad de que el Estado actúe como agente de transformación de la estructura de la tenencia de la tierra. Específicamente, en el art. 396-I el Constituyente confiere al Estado la atribución de regular el mercado de tierras, evitando su acumulación en superficies mayores a los límites máximos establecidos en la ley.

Por otro lado, consideramos que el PND, ya promulgado en el mes de septiembre de 2007, es consecuente en el planteamiento de la transformación de la estructura de tenencia de la tierra como principal política para impulsar la transformación estructural agraria, por lo que prevé la creación del Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos.

En este contexto, lo establecido en el art. 399 de la Constitución Política del Estado, es decir, la regla de la irretroactividad en la aplicación del límite máximo de la propiedad agraria establecido en el art. 398 de la misma Ley, aparece, respecto a todos los fines del Estado relacionados a la transformación de la estructura de acceso a los recursos naturales y a los objetivos y políticas delineadas en el PND, como fuera de contexto, como una suerte de agregado de último momento que tenía un objetivo inmediato y que no sólo que contradice todos los objetivos y políticas mencionadas, sino que prácticamente imposibilita la aplicación de estos objetivos y políticas.

Al decir de Urioste, en su texto *Concentración y Extranjerización de la Tierra en Bolivia*, lo establecido en el art. 399 de la Constitución viene a legalizar el neolatifundismo¹²². En parecer nuestro, el espíritu de lo establecido en el mencionado artículo, junto con lo establecido en el art. 315 de la misma Ley, tiene el efecto de consolidar casi como irreversible la estructura sumamente inequitativa de la tenencia de la tierra en Bolivia, que ya para el 2006 nos señalaba que el 0,63% de los propietarios concentraban el 66% de la tierra agraria, con una tendencia al acrecentamiento de la brecha de inequidad.

Para entender el sentido del art. 399 de la Constitución, es preciso que analicemos el origen de esta disposición. Así, corresponde mencionar que el 25 de enero de 2009 una de las disposiciones que se llevó al referendo constitucional dirimente fue, precisamente, el límite máximo de la propiedad agraria contenido en el art. 398 del proyecto constitucional, que contemplaba dos opciones: 5,000 o 10,000 hectáreas^{123 124}. Sin embargo, el texto del art. 399 no existía en la versión del proyecto de Constitución aprobado en grande, en detalle

¹²² URIOSTE, Miguel: "CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE LA TIERRA", editado por la investigadora Floriana Soria Galvarro, primera edición, La paz – Bolivia, 2011, pág. 26.

¹²³ MENDILUZA, Waldo: "REFERENDO CONSTITUYENTE BOLIVIANO: PREGUNTAS Y RESPUESTAS", artículo disponible en <http://www.rlp.com.ni/articulos/2703>.

¹²⁴ D.S. Nº 29691 de 28 de agosto de 2008.

y en revisión por la Asamblea Constituyente en el año 2007, ya que el texto del actual art. 400 de la versión puesta en vigencia el 7 de febrero de 2009 corresponde al texto del art. 399 del proyecto constitucional, mientras que el art. 315, referido a la propiedad agraria de las sociedades comerciales, fue igualmente incluido como resultado de este proceso de concertación¹²⁵.

Y no solamente se tiene el hecho de que el art. 399-I de la Constitución establece la irretroactividad de la aplicación del límite máximo de la propiedad agraria, de forma descontextualizada y contradictoria con los fines constitucionales en cuanto al acceso equitativo a los recursos naturales y los objetivos y políticas previstas en el PND 2006-2011 (D.S. N° 29272 de 12 de septiembre de 2007), sino que además el art. 399-II de la Constitución obliga al Estado a adquirir, por vía de expropiación, las superficies excedentarias de la propiedad agraria, pagando a los propietarios el precio establecido en el autoavalúo practicado para la determinación mixta del IPBI.

¿En qué momento entonces se incluye en el proyecto constitucional el texto del art. 399 de la Constitución actual? A este efecto, es preciso remontarnos al mes de octubre de 2008, en el cual se llevó a adelante un conjunto de reuniones en el entonces Congreso de la República, para introducir modificaciones al proyecto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente en Sucre, y en las cuales se introdujeron varias modificaciones al mencionado proyecto, incluyendo, en lo que interesa para la presente Tesis, el art. 399 en sus dos párrafos. Aunque la prensa de la época no identifica quién efectuó la propuesta de inclusión de este artículo, los congresistas (senadores y diputados) más críticos con respecto al régimen agrario y a las normas referidas al acceso a los recursos naturales, fueron los representantes del frente PODEMOS, específicamente los que provenían del departamento de Santa Cruz, bajo una suerte de liderazgo del senador Oscar Ortiz, ligado a los intereses agroindustriales del Oriente boliviano^{126 127}.

¹²⁵ Texto del proyecto de Constitución Política del Estado, aprobado por la Asamblea Constituyente en grande, en detalle y en revisión, año 2007. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/6056118/Nueva-Constitucion-Politica-de-Bolivia-Texto-completo-aprobado-2007>.

¹²⁶ CLAVERO, Bartolomé: "LAS COMUNIDADES CAUTIVAS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE BOLIVIA", artículo disponible en <http://clavero.derechosindigenas.org/?p=745>, s.p.

¹²⁷ SOTOMAYOR, Carlos: "LA TIERRA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. UNA CORONOLGÍA DE HEHOS NOTICIOSOS", ensayo incluido en el libro "Informe 2009: Reconfigurando territorios reforma agraria, control

El texto completo de los artículos 315 y 399 de la Constitución Política del Estado ha quedado redactado de la siguiente forma:

“Art. 315. I. El Estado reconoce la propiedad de tierra a todas aquellas personas jurídicas legalmente constituidas en territorio nacional, siempre y cuando sea utilizada para el cumplimiento del objeto de la creación del agente económico, la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y/o servicios. II. Las personas jurídicas señaladas en el párrafo anterior que se constituyan con posterioridad a la presente Constitución tendrán una estructura societaria con un número de socios no menor a la división de la superficie total entre cinco mil hectáreas, redondeando el resultado hacia el inmediato superior.”

“Art. 399. I. Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a los predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley. II. Las superficies excedentes que cumplen la Función Económico Social serán expropiadas. La doble titulación prevista en el artículo anterior se refiere a las dobles dotaciones tramitadas ante el ex – Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA. La prohibición de la doble dotación no se aplica a derechos de terceros legalmente adquiridos.” (El subrayado es agregado)

3. Identificación de elementos para la aplicación de un impuesto de ordenación económica.-

En el esbozo de la teoría de los impuestos de ordenación económica propuesta en el primer capítulo de esta tesis, se hizo referencia a la necesidad de que estos instrumentos tributarios sean una alternativa a disposición del Estado para poder llevar adelante el

territorial y gobiernos indígenas en Bolivia”, editorial de la Fundación Tierra, La Paz – Bolivia, marzo de 2010, pág. 96 a 98.

cumplimiento de sus fines, dentro de un marco de causas y efectos que en cada caso deben analizarse de forma profunda.

De esa forma, mencionábamos que los impuestos de ordenación económica debieran ser un instrumento alternativo al que se debe acudir cuando no existe la posibilidad legal o racional (en el sentido de razonabilidad constitucional) de prohibir determinado comportamiento económico. En el caso que ha sido analizado, es decir, el de las propiedades agrarias adquiridas de forma previa a la vigencia de la Constitución Política del Estado y cuyas superficies exceden las 5,000 hectáreas, identificamos, en primer lugar, un comportamiento económico que no puede ser prohibido, ya que respecto a él existe una expresa permisión constitucional contenida en el art. 399 de la Constitución.

Por otro lado, la permisión de este comportamiento no implica, como vimos, que la persistencia del mismo sea acorde a los fines del Estado, específicamente en lo referido a las políticas de acceso a los recursos naturales y el rol que el Estado, de acuerdo al art. 396 de la Constitución, debe cumplir en la regulación del mercado de tierras, evitando que éstas se concentren en superficies mayores a las reconocidas por la ley. Lo establecido en el art. 399-II de la Constitución, en sentido de que la forma de resolver el neolatifundismo legal extensivo sea la venta obligatoria (expropiación) de las superficies excedentarias, nos parece una forma inadecuada de modificar la estructura de tenencia de la tierra, ya que implica que el Estado pasaría de regulador a partícipe directo del mercado de tierras, sin tomar en cuenta las cuantiosas erogaciones que supondría el hecho de adquirir tierras que fueron dotadas de forma gratuita y con duplicidad, incluso, a favor del reducido número de propietarios (aproximadamente el 1%) que conservan bajo su poder aproximadamente el 66% de la tierra agraria.

Asimismo, habiendo hecho un análisis del régimen tributario agrario en actual vigencia, hemos determinado que este régimen posee características eminentemente recaudatorias bajo un esquema de trato diferenciado respecto a otros propietarios de bienes inmuebles, consistentes esencialmente en la reducción de la base imponible del IPBI que deben pagar los propietarios de predios agrarios, la misma que se determina por autoavalúo del propietario, y la destinación del 75% de las recaudaciones a la construcción de obras de infraestructura que benefician directamente a los propietarios de tales predios, razón por la

cual hemos identificado entre las causas de la estructura inequitativa de la tierra en Bolivia al propio régimen tributario agrario, que en el pasado reciente contemplaba aún mayores beneficios a favor de estos propietarios latifundistas.

Por lo tanto, consideramos que las circunstancias analizadas son apropiadas para la aplicación de instrumentos tributarios extra fiscales o de ordenación económica, además de la introducción de modificaciones en el actual régimen tributario agrario.

A continuación, pues, efectuaremos la propuesta de aplicar un impuesto de ordenación económica para poder modificar el comportamiento de los propietarios de predios agrarios cuyas extensiones exceden las 5,000 hectáreas, es decir, como un instrumento que coadyuve a el rol del Estado como regulador del mercado de tierras y al cumplimiento de los fines constitucionales y legales, relacionados al acceso equitativo a los recursos naturales y, específicamente, al suelo.

4. Propuesta de creación de un Impuesto Especial a la Superficie Agraria Excedentaria (IESAE).-

4.1. Objetivo.-

En atención a los antecedentes considerados en este y en el anterior capítulo, consideramos que existen los elementos y justificaciones apropiadas para la creación de un instrumento tributario de carácter extra fiscal que constituya una herramienta para la aplicación de políticas económicas destinadas a la redistribución de la tierra.

Concretamente, la aplicación de un instrumento extra fiscal debería poder lograr, por sí o con la participación de otras herramientas de política económica, que todos los propietarios de tierras agrarias, cuyas superficies excedan las 5,000 hectáreas, dentro de un plazo no mayor a diez (10) años decidan transferir a terceros específicos las superficies excedentarias de sus tierras.

4.2. Elementos para la formulación del tributo.-

En primer término el tributo debiera ser un impuesto, ya que el producto de su recaudación no estaría sujeto a ninguna actividad estatal concreta, más aun considerándose que éste, bajo la premisa de una aplicación eficiente, tenderá a disminuir en el curso de los años.

Por otro lado, en cuanto al dominio tributario se debe considerar que este impuesto tendrá carácter predial. Al respecto, de acuerdo a lo establecido en el inc. a) del art. 8 de la Ley N° 154 de 14 de julio de 2011, “Ley de clasificación y definición de impuestos y de regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio de los gobiernos autónomos”, debemos considerar que los impuestos que gravan la propiedad son de dominio tributario municipal.

Sin embargo, consideramos que en cuanto al impuesto cuya creación proponemos, éste debiera ser excepcionalmente de dominio nacional, ya que constituye una herramienta de una política económica de carácter nacional, establecida en el PND. A este efecto, la ley que determine la creación de este impuesto, deberá establecer que el carácter excepcional de la determinación del dominio tributario de este impuesto.

En cuanto a los elementos específicos del impuesto, proponemos lo siguiente:

En lo referido a la **denominación**, dado su carácter especial y previendo que su aplicación tendrá carácter temporal, proponemos que el impuesto se denomine “Impuesto Especial a la Superficie Agraria Excedentaria – I.E.S.A.E.”

Los **sujetos pasivos** de este tributo serían los propietarios de tierras agrarias cuyas superficies excedan las 5,000 hectáreas. Estos sujetos pasivos deberían ser personas naturales y personas jurídicas. En cuanto a las personas jurídicas, tomando en cuenta el sentido de lo establecido en el art. 315 de la Constitución, las sociedades comerciales que no constituyan sociedades anónimas con acciones al portador y las cooperativas agrarias, quedarían exentas del tributo, siempre y cuando puedan demostrar que la superficie total del predio dividida entre el número de asociados da un valor inferior a las 5,000 hectáreas. En el caso de las sociedades anónimas con acciones al portador que sean titulares de predios cuyas superficies exceden las 5,000 hectáreas, no aplicaría la exención, debido a que la libre transferencia de este tipo de títulos accionarios, impide determinar el número de socios que en determinado momento forman parte de la sociedad.

En el caso, de las sociedades anónimas con acciones nominativas, deberá demostrarse, para acceder a la exención, que la última distribución de utilidades o pérdidas benefició o afectó a un número de socios tal que la división del total de la superficie entre el total de estos beneficiarios, da un valor inferior a las 5,000 hectáreas.

La **base imponible** se formularía de acuerdo a lo siguiente: tomando en cuenta el autoavalúo efectuado por cada propietario para la determinación mixta prevista en el reglamento del IPBI, la base imponible de este impuesto vendría dada por el valor de la superficie excedentaria, calculada de forma proporcional a la cantidad de hectáreas que exceden las 5,000. A este efecto, para determinar la base imponible, proponemos la siguiente fórmula:

$$BI = [(SD-5,000) VP] / ST$$

Sólo si $SD > 5,000$ Has.

Donde:

BI: Base imponible

SD: Superficie declarada en el último autoavalúo efectuado por el propietario

VP: Valor de la propiedad determinada en el último autoavalúo.

ST: Superficie total declarada en el último autoavalúo.

A efectos de la determinación de la base imponible, se tomaría en cuenta el total superficial de las propiedades agrarias poseídas por cada persona, ya sea de forma directa o a través de cooperativas o sociedades comerciales, siempre y cuando el total superficial exceda las 5,000 hectáreas.

El **período fiscal** del impuesto sería de carácter anual, de forma análoga a lo establecido para el IPBI; asimismo, el plazo para la integración efectiva del tributo a la Administración Tributaria Nacional sería el mismo fijado para el caso del IPBI.

Asimismo, en lo referente a la **alícuota o tarifa** a aplicarse, ésta sería porcentual y se fijaría en el diez por cien (10%) de la base imponible. Tomando en cuenta la concepción del principio de capacidad contributiva explicada en el primer capítulo en torno a los impuestos de ordenación económica, y en consideración del carácter instrumental de este impuesto, la alícuota tendría un incremento anual del diez por cien (10%), de modo que al término de diez años el impuesto determinado sea igual al valor de la superficie excedentaria del predio, manteniéndose en ese valor hasta que el propietario demuestre haber efectuado transferencias parciales o totales.

En caso de que en el plazo de diez años, el propietario no hubiere efectuado transferencias parciales o totales, con el fin de sujetarse a la superficie máxima establecida en el art. 398 de la Constitución, ya sea a favor de personas naturales o jurídicas, el Estado podrá expropiar la superficie excedentaria del predio, para su posterior dotación en el marco de las reglas establecidas en la Ley N° 3545 de 28 de noviembre de 2006, “Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”.

4.3. Disposiciones complementarias para evitar la elusión y evasión del impuesto.-

Consideramos que, adicionalmente, se deben tomar medidas adecuadas para disminuir las posibilidades de elusión del impuesto, las mismas que deben considerar lo establecido en el los incisos a) y b) del art. 8-II del Código Tributario, de acuerdo lo siguiente:

La base imponible se podrá disminuir, siempre y cuando el propietario de cada predio, cuya superficie exceda las 5,000 hectáreas, efectúe un nuevo autoavalúo con una superficie menor, adjuntando copias legalizadas de los documentos relativos a las transferencias efectuadas por el propietario y su inscripción efectiva ante el INRA y ante la oficina competente para el registro de Derechos Reales. A este efecto, sólo podrían considerarse para la disminución de la base imponible del impuesto, aquellas superficies que hubieren sido transferidas a favor de personas naturales, cooperativas agrarias o pecuarias o a favor de sociedades comerciales que no sean sociedades anónimas con acciones al portador. En el caso de las cooperativas agrarias y sociedades comerciales, el propietario deberá demostrar, además, que la estructura societaria de tales personas jurídicas, cumple con lo establecido en el art. 315 de la Constitución.

En caso de que la reducción de la base imponible sea admitida por la Administración Tributaria, las superficies transferidas a favor de terceros que, en cada caso, excedan las 5,000 hectáreas, serían objeto del gravamen en cabeza de sus nuevos propietarios, conforme a lo mencionado líneas arriba.

Será de suma importancia para la aplicación del impuesto, por otro lado, analizar las transferencias a título oneroso efectuadas por los sujetos pasivos del impuesto, a fin de determinar si estas transferencias se efectúan a valor de mercado, tomando en cuenta el

Principio de Libre Concurrencia (*at arm's length*), o se efectuaron por un valor menor tal que permita deducir que el motivo de la transferencia es, en realidad, evadir el impuesto.

4.4. Devolución impositiva.-

Asimismo, consideramos que sería importante y adecuado establecer un mecanismo de devolución impositiva, aplicable cuando el propietario del predio cuya superficie exceda las 5,000 hectáreas, demuestre haber efectuado la donación de las superficies excedentarias, total o parcialmente, a favor de comunidades indígenas cuyas Tierras Comunitarias de Origen colinden con el predio o cooperativas agrarias o pecuarias.

Esta devolución impositiva podría ser objeto de solicitud, con el cumplimiento de ciertos requisitos, a saber: demostrar que las comunidades indígenas o cooperativas beneficiarias de la donación, tengan títulos de propiedad saneados; demostrar que la superficie total de propiedad de las cooperativas donatarias dividida entre el número de asociados no exceda de 5,000 hectáreas.

La devolución impositiva operaría, únicamente, a través de crédito fiscal del IVA.

4.5. Información tributaria.-

Como toda actividad recaudatoria, la aplicación del IESAE supone contar con información tributaria actualizada y fiable. A este respecto, será importante establecer que los gobiernos municipales deben remitir a conocimiento de la Administración Tributaria Nacional la información relacionada a los autoavalúos de inmuebles rurales que se hayan efectuado, a fin de cruzar esta información con la del Registro de Derechos Reales y la del Instituto Nacional de Reforma Agraria.

4.6. Evaluación anual.-

A fin de verificar el cumplimiento de los objetivos extra fiscales del establecimiento de este impuesto, será preciso establecer que de forma anual se determine el nivel de recaudación que exista respecto a anteriores gestiones, de modo que el incremento en la recaudación deberá dar lugar a una reformulación del impuesto, ya sea en la forma de cálculo de la base imponible o en la aplicación de la alícuota porcentual.

5. Necesidad de modificación del art. 57 de la Ley N° 843.-

Como último punto de la presente Tesis, consideramos pertinente plantear la necesidad de modificar el art. 57 de la Ley N° 843, modificado de acuerdo a la Disposición Final Décimo Tercera de la Ley N° 3545, que actualmente presenta la siguiente redacción:

“La Base Imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. En lo demás, se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto. El propietario no podrá modificar el valor declarado después de los noventa (90) días del vencimiento del plazo legalmente establecido, con carácter general para la declaración y pago del impuesto.

“En el caso de la propiedad inmueble agraria, el pago del impuesto se determinará aplicando una alícuota del 0.25% a la base imponible definida en el parágrafo I del Artículo 4 de la Ley N° 1715.

“De la recaudación efectiva de este impuesto, los municipios beneficiarios destinarán el 75% como mínimo, a la inversión en obras de infraestructura rural básica y sanidad agropecuaria.”

Las modificaciones que planteamos son concretamente dos:

- La eliminación de la aplicación de la alícuota del 0.25% a la base imponible del IPBI, antes de aplicarse las alícuotas fijas y porcentuales contenidas en la tabla de referido artículo, en aplicación al Principio de Igualdad.
- La eliminación de todo el último párrafo, ya que no corresponde a la naturaleza jurídica del IPBI (impuesto), que el monto resultante de su recaudación deba ser destinado a un tipo específico de gasto.

La modificación propuesta obedece a la necesidad, mencionada en el capítulo anterior, de que la formulación del IPBI cumpla, en primer lugar, con el principio de igualdad tributaria y que tal formulación, además, sea acorde con lo establecido en el art. 10 del Código Tributario, que establece que los impuestos son tributos cuyo hecho imponible es una situación prevista en la ley, independiente de toda actividad del Estado.

CONCLUSIONES.

Luego de todo lo analizado y estudiado, estamos en condiciones de llegar a las siguientes conclusiones:

- 1ª.** La alta concentración de la tierra agraria en Bolivia da lugar a una situación de inequidad que ubica a nuestro país en el segundo lugar del hemisferio sur, después de Chile, en este indicador de injusticia social, ocasionando graves afectaciones en el ámbito económico y social que obstaculizan la consecución de los fines de Estado en cuanto al acceso equitativo al recurso natural llamado suelo.
- 2ª.** El sistema tributario boliviano en su formulación obedece a una concepción neoliberal de la tributación que se basa esencialmente en impuesto al consumo, y que admite la existencia de tributos de ordenación económica como una forma de intervención del Estado en la economía, para disuadir de consumos indeseados, como en el caso del ICE.
- 3ª.** Los tributos de ordenación económica, conforme a los elementos que hemos identificado para conceptualizarlos al esbozar nuestra teoría acerca de estos tributos, son obligaciones en dinero que el Estado impone con su poder de imperio, en calidad de instrumentos de política económica independientes o integrados a otras políticas, con el fin inmediato de recaudar recursos económicos y con el fin mediato de disuadir de comportamientos económicos que afectan la consecución de los diversos fines del Estado, por lo que en base a una aplicación eficiente y efectiva, su nivel de recaudación debe tender a decrecer para establecer que su aplicación está cumpliendo el objetivo de política económica para el que fue establecido.
- 4ª.** El Impuesto al Consumo Específico ICE es un impuesto de ordenación económica, al gravar con una tasa adicional el consumo de ciertos productos, siendo trasladable al consumidor para disuadirlo de evitar estos consumos. Por otro lado, la decisión de gravar el consumo o la renta y el establecimiento de beneficios fiscales (exenciones y, en algunos casos, exclusiones de objeto) son signo de que el sistema tributario en su formulación no está exento de valoraciones político – económicas.

5ª. La implementación de un impuesto especial a la superficie agraria excedentaria, que grave las superficies de las propiedades agrarias que superen las 5,000 hectáreas, puede servir como un instrumento tributario de ordenación económica que coadyuve al Estado al cumplimiento de su rol de regulador del mercado de tierras y, asimismo, sirva para disuadir a los propietarios de estas tierras a someterse al límite máximo establecido en el art. 398 de la Constitución Política del Estado, en un plazo máximo de cinco años.

BIBLIOGRAFÍA.

- Hugo Boero Rojo: *Bolivia Mágica, Tomo I*, La Paz – Bolivia, editorial “Vertiente”, 1990.
- Thomas T. Cochran: *Land systems of tropical America*, citado por Raúl R. Vera, ex-Investigador Principal y Líder del Programa de Pasturas Tropicales, del Centro Internacional de Agricultura Tropical, CIAT, Online. Internet, 4 de febrero de 2011, disponible FTP: <http://www.fao.org>, s.p.
- Mark Weisbrot y Luis Sandoval: La distribución de los recursos naturales más importantes de Bolivia y los conflictos autonómicos, (estudio realizado para el Centro de Investigación Económica y Política CEPR, julio 2008) Online. Internet. 8 de septiembre de 2011, disponible FTP: <http://www.cepr.net/index.php>.
- Miguel URIOSTE: Concentración y extranjerización de la tierra, La Paz – Bolivia, editado por la investigadora Floriana Soria Galvarro, primera edición, 2011.
- Diego Muñoz Elsner: Políticas públicas y agricultura campesina, La Paz – Bolivia, editorial “Plural”, segunda edición, 2004.
- Jubenal Quispe: Bolivia: La agricultura tradicional y la agroindustria, una difícil convivencia (artículo), s.l., On line. Internet, 7 de agosto de 2011, disponible FTP: <http://www.alterinfos.org>.
- Carlos Felipe Jaramillo: El mercado rural de tierras en América Latina, Washington D.C., editado por el B.I.D., 1997.
- Luís Antezana: *El feudalismo de Melgarejo y la reforma agraria*, La Paz – Bolivia, s.e., 1971.
- Ximena Soruco *et al.*: *Los barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy*, Santa Cruz de la Sierra, editado por Fundación Tierra, 2008.
- Jorge Alejandro Ovando Sanz: *Historia económica de Bolivia*, La Paz – Bolivia, editorial Juventud, primera edición, 1981.
- Ramiro Condarco: *Zárate, el temible Willka*, La Paz – Bolivia, s.e., segunda edición, 1982.

- Bautista Saavedra: *Memorial de defensa del proceso de Mohoza, 12 de Octubre de 1901*, La Paz – Bolivia, editorial Juventud, 1998.
- Herbert KLEIN: *Orígenes de la revolución nacional boliviana*, La Paz – Bolivia, editorial Juventud, segunda edición, 1963.
- Rossana Barragán *et al.*: *Los nietos de la Reforma Agraria*, La Paz – Bolivia, editado por Fundación Tierra, 2007.
- Arturo Urquidi: *El feudalismo en América y la reforma agraria boliviana*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, 1996.
- Irene Hernaiz: *Concentración de la tierra: Casos de doble dotación, tráfico de influencias, incumplimiento de la condición de dotación, latifundio y acaparamiento de tierras*, On line. Internet. 6 de septiembre de 2011, disponible FTP: <http://ftierra.org>.
- Abraham Maldonado: *Derecho Agrario*, La Paz – Bolivia, s.e., 1956.
- Arturo Urquidi: *Temas de Reforma Agraria*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, segunda edición, 1985.
- Walter Medrano: *Compendio de Derecho Agrario*, La Paz – Bolivia, s.e., 2005.
- Elba Vásquez: *El proceso de ocupación, distribución, redistribución y regularización del derecho propietario de la tierra en Santa Cruz* (ponencia), Cochabamba, 2006, On line, Internet, 15 de septiembre de 2011, disponible FTP: <http://www.cedib.org>, pp. 11-15.
- Miguel Urioste: *Desarrollo rural con participación popular*, La Paz – Bolivia, editado por la Fundación Tierra, primera edición, 2002.
- Carlos Lessa: *La Política Económica como proceso*, ensayo preparado para el curso de capacitación de las Naciones Unidas (CEPAL/ILPES), sin editorial, sin fecha de edición, p. 7.
- Alipio Valencia Vega, *Fundamentos de Derecho Político*, La Paz, Librería Editorial “Juventud”, 1996 (8ª edición).
- Mamerto Pérez: *La soya en Bolivia* (artículo), On line, Internet, 24 de septiembre de 2011, disponible FTP: <http://www.tufts.edu>, (Universidad TUFTS de Massachusetts, Estados Unidos).

- Mauricio Plazas Vega, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, Bogotá – Colombia, editorial “Temis”, 2000.
- Antonio Gutiérrez-Rubí, *Historia del liberalismo*, Bs.As. – Argentina, editorial “Antídoto”, 2005 (primera edición).
- Enrique Ghersi: *El mito del Neoliberalismo (ensayo)*, Online. Internet. 10 de octubre de 2011, Disponible FTP: <http://132.248.9.1:8991/hevila/EstudiospublicosSantiago/2004/no95/10.pdf>.
- Teodora Zamudio: *Principio Contaminador Pagador* (artículo), Online. Internet. 15 de octubre de 2011, Disponible FTP: <http://www.biotech.bioetica.org/clase4-10.htm>.
- Clemente Checa Gonzáles, Los impuestos con fines no fiscales: notas sobre las causas que los justifican y sobre su admisibilidad constitucional (ensayo), Madrid, 2009, s.e., 14 de septiembre de 2010, Disponible FTP: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=81479>.
- Alfredo Benítez Rivas: *Derecho Tributario*, La Paz – Bolivia, “Azul Editores”, 2009.
- Giorgio Del Vecchio: *Filosofía del Derecho*, Barcelona – España, editorial “Bosch”, 1974 (novena edición).
- Jaime Moscoso Delgado: *Introducción al Derecho*, La Paz – Bolivia, editorial “Juventud”, cuarta edición, 1987.
- Klaus Tipke, *La Ordenanza Tributaria alemana de 1977*, Madrid – España, 1977, editorial “Civitas”, 1977 (primera edición).
- Romina Ferrari, *Evolución del pensamiento financiero* (artículo), Bs.As. – Argentina, s.e., s.f., Online. Internet. 16 de octubre de 2011, Disponible FTP: <http://www.unlam.edu.ar>.
- Héctor Villegas: “*Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Derecho Tributario*”, editorial “Astrea”, Bs. As. – Argentina, 2002.
- Rafael Vergara Sandoval, *Principios constitucionales en el ordenamiento jurídico de la República de Bolivia* (artículo), *Revista Venezolana de Ciencias Tributarias*

“*Tribvtum*”, Caracas, numero 14, julio-diciembre de 2004, editada por la Universidad Católica del Táchira.

- Carolina Roza Gutiérrez, *Las funciones extrafiscales del tributo a propósito de la tributación medioambiental en el ordenamiento jurídico colombiano* (artículo), Revista de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede de Quito – Ecuador, Quito, N° 1, año 2003, Online. Internet. Disponible FTP: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1813/1/RF-01-AV-Rozo.pdf>.
- Jorge Héctor Damarco: *El principio de Capacidad Contributiva como fundamento y medida de los impuestos (artículo)*, Bs.As. – Argentina, s.e., s.f., Online. Internet., 16 de septiembre de 2010, Disponible FTP: http://www.econ.uba.ar/www/institutos/epistemologia/marco_archivos/ponencias.
- Manuel Ossorio: *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, editorial Heliasta, sexta edición, Bs.As. – Argentina, 1981.

-