

RESPONSABILIDAD DE LAS ENTIDADES RURALES FRENTE A LAS DISTORSIONES FISCALES DE LOS MUNICIPIOS.

Por Juan Carlos Acuña (*)

1. Introducción.

El sistema tributario municipal transita una etapa de creciente caos, abusivo y arbitrario, generalmente violando el principio de la estructura jerárquica normativa en que una norma inferior (ordenanza) no puede controvertir una norma superior (ley, decreto, constitución provincial o nacional).

Los 135 gobiernos municipales bonaerenses, muy especialmente los del interior rural y peri rural GBA que representan alrededor de 105 municipios, afrontan un progresivo deterioro de los ingresos a los largo de los últimos 50 años vía coparticipación o transferencias por absorción de servicios públicos que antes prestaba la provincia (caso, por ejemplo, del suministro del servicio de agua potable y cloacas) sin acompañamiento de transferencias de recursos, es decir transferencias de servicios sin recursos, obviamente en un proceso especialmente de los últimos 40 años la crisis económica financiera municipal se agudizó (en alta medida por asimetría en la relación de la participación municipal en la distribución de ingresos tributarios totales); pero también en muchos casos agudizada por la falta de desarrollo municipal de capacidades técnicas y de gestión pública eficiente de recursos y gastos para servicios públicos municipales de complejidad.

Este proceso se acrecentó a partir de 2012 cuando el entonces Gobernador Bonaerense, Daniel Scioli, les pidió a los intendentes que “sean eficientes y creativos para generar ingresos” en una clara estrategia de trasladar a los municipios la quita de fondos a la provincia procedentes de la jurisdicción nacional en un contexto de tensiones y tironeos políticos.

2. La importancia agraria de la Provincia y el déficit agravado de infraestructura rural.

La Provincia de Buenos Aires posee territorialmente 30 millones de hectáreas y dispone estimativamente 13 millones para el desarrollo de actividades productivas de cultivos comerciales extensivos que representa aproximadamente el 35% al 38% de la superficie agrícola total para estos cultivos y produce entre el 40%y 45% del producto agrícola comercial básico del total país (según el año agrícola que se analice determinado por factores diversos como mercados internacionales y clima).

Reunión Regional Zona II – CARBAP
San Antonio de Areco – 16 de Marzo de 2017
Un enfoque para construcción de nuevas estrategias -

Buenos Aires, es la provincia cuya infraestructura vial e hídrica está más expuesta y vulnerable, “quebrada” en lenguaje corriente; con una red vial terciaria municipal de alrededor de 90.000 km (que representa estimativamente el 32% de la red vial terciaria municipal total país) y el 60% de su superficie comprendida en cuencas interjurisdiccionales en la que Buenos Aires es “receptora” de excedentes hídricos procedentes de otras provincias.

En la cuestión hídrica, caso emblemático lo encontramos en la cuestión del Río V, cuenca originalmente endorreica (bañados La Amarga – Sur de Córdoba límite con La Pampa) que, por canalizaciones en Córdoba y Santa Fe, se ha convertido en una cuenca exorreica abastecedora del Salado bonaerense y sus derrames, directos o indirectos – Provincia de La Pampa-, derivados a la Provincia inundando grandes superficies de suelos agrarios bonaerenses en producción amenazando ciudades y pueblos rurales sin obras hidráulicas integrales, planificadas y ejecutadas por cuencas y subcuencas.

Otro caso actual es el sistema lagunar La Picasa en el sur santafecino que transfiere caudales de excedentes, por derrames u obras de regulación –muchas de ellas técnicamente objetadas-, a la cuenca superior del Salado y Cuenca y Subcuencas del Río Arrecifes.

Desde el campo vial, el estado de los caminos rurales es calamitoso a lo largo de décadas considerando que un camino rural es la comunicación de los campos de producción con los centros de acopio de productos agrícolas o con puertos de exportación o con mercados de concentración (carnes, horticultura, etc.)

3. Tasas, Derechos y Contribuciones Municipales entre la irracionalidad y la ilegalidad.

Tal lo mencionado en la introducción, y después de 2012, “tasas”, “derechos” y “contribuciones” municipales cobraron un inusitado y dispar impulso, paralelamente al incremento de las existentes, lindando muchas veces con la irracionalidad según el municipio que se analice; muchos intentos de creación de nuevas tasas o su implementación naufragaron ante organismos estatales o la justicia por una clara ilegalidad e inconstitucionalidad (tasa de inspección, seguridad e higiene en establecimientos rurales; tasa por uso de espacio aéreo en jurisdicción municipal a compañías telefónicas; tasa vial municipal en el precio de los combustibles suministrado por estaciones en jurisdicción municipal, etc.).

Paralelamente muchos municipios fueron desarrollando curiosos códigos de faltas municipales arrogándose el poder de policía provincial para sancionar y cobrar multas

Reunión Regional Zona II – CARBAP
San Antonio de Areco – 16 de Marzo de 2017
Un enfoque para construcción de nuevas estrategias -

que corresponden a otros fueros como el agrario provincial en el caso de la aplicación de agroquímicos con un falaz argumento de “cuidado del ambiente y la salud de las personas” cuando en realidad encubren un objetivo de “recaudación”.

Hasta también se ha verificado la creación, en las ordenanzas fiscales e impositivas municipales, de “tasas ambientales” a los productores agrarios que aplican productos de acción química o biológica para cuidado y protección de cultivos, productos autorizados por el SENASA y prácticas de aplicación autorizadas y recomendadas técnicamente por organismos estatales, encubriendo un claro objetivo “recaudacionista” mediante un ilegal impuesto a la producción. (En un caso para determinar el “precio de la tasa”, la autoridad municipal lo fija en base al precio de mercado de los granos y porcentajes diversos según cultivo cuando, por su naturaleza, una tasa por servicios debe ser fijada básicamente por el costo del servicio).

Resulta claro que, especialmente en el interior rural bonaerense, son los propietarios rurales los principales aportantes al erario municipal, especialmente a través de la tasa de servicio de mantenimiento y reparación de la red vial municipal que representa entre un 30% y 45% de todos los ingresos no tributarios de jurisdicción municipal –sin contemplar ingresos de otras jurisdicciones como el caso de la coparticipación municipal -; a ello se suman los importes que recibe el municipio del impuesto inmobiliario rural recaudado en cada jurisdicción municipal.

A ello se agregan ingresos en concepto de guías de ganados (bovinos, porcinos, etc.) y permisos de marcación e identificación, actividad para controles que paulatinamente, a lo largo de décadas, absorbió, desarrolló y cumple el SENASA (Dte e identificación) y objetivamente no representa la actividad que tradicional e históricamente tenían los municipios en materia de contralor convirtiendo a “tasas” y “derechos” en un impropio impuesto municipal.

Otra ilegal distorsión que algún ejecutivo municipal ha implementado, basado en irregulares disposiciones de las ordenanzas fiscales e impositivas, es negar la emisión de guías cuando el solicitante registra deuda por tasas municipales (en el caso se trató de propietarios rurales de un municipio que decidieron no abonar la tasa vial por falta de contraprestación del correspondiente servicio), esta cuestión es potencialmente rebatible judicialmente pues existen disposiciones que claramente disponen que en caso de deudas cabe iniciar un apremio fiscal para garantizar al contribuyente su derecho de defensa y eventualmente oponer excepciones ante la pretensión fiscal municipal pero nunca pueden afectar la emisión de una guía que, básicamente, habilita el ejercicio de la actividad productiva y comercial.

Reunión Regional Zona II – CARBAP
San Antonio de Areco – 16 de Marzo de 2017
Un enfoque para construcción de nuevas estrategias -

En el caso vial rural, la tasa como precio de retribución del costo de un servicio municipal se ha travestido en un impropio e ilegal impuesto, muchas veces acompañado de vulgares argumentos para desacreditar a propietarios y productores rurales invistiéndolos de un falso ropaje de “insolidarios” porque no quieren ceder parte del precio de la tasa para pagar las “gasas de los hospitales o servicios de salud” cuando los municipios, en realidad, reciben importantes transferencias del impuesto inmobiliario rural, que esos mismos propietarios rurales abonan, para rentas generales que comprenden esos fines.

4. Las Transferencias al Municipio del Impuesto Inmobiliario Rural.

Por ley provincial de 2003 se dispuso que los municipios reciban transferencias directas del impuesto inmobiliario rural que abonan los propietarios/productores rurales de cada municipio; el porcentaje de transferencia a rentas generales municipal (Fondo de Libre Disponibilidad) se fijó en el 25%, otro 25% para el Fondo Compensador de Mantenimiento y Obras Viales en la red vial secundaria provincial de tierra cuya conservación pasó al Municipio y el 50% restante dispuso que se afectara específicamente a tareas de mantenimiento vial, mantenimiento y realización de obras hidráulicas y otras erogaciones con incidencia en los Municipios.

Esta alentadora ley con afectaciones específicas del inmobiliario rural prometía un profundo cambio correctivo de históricas distorsiones entre origen y destino de fondos públicos provinciales y municipales que aportan propietarios/productores rurales.

DESCENTRALIZACIÓN TRIBUTARIA LEY 13010				
% DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO RURAL				
	Texto Original 2002	afectación	Modificación 2006	afectación
Provincia (Adminst.Central)	50%	R.A.	65%	R.L.D.
Fondo Compensador Municipal	25%	R.A.	12%	R.A.
Programas Sociales	0%	R.A.	3%	R.A.
Retribución al Municipio	25%	R.L.D.	20%	R.L.D.
R.A. = RECURSOS AFECTADOS				
R.L.D. = RECURSOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD.				

Pero lamentablemente en 2006, como se advierte en el cuadro, se modifican los porcentajes y afectaciones de la ley y fondos que eran afectados fueron convertidos en fondos de libre disponibilidad sometidos a una amplia y muchas veces arbitraria discrecionalidad política; resultado de la reforma se amplió el porcentaje en un 30% que le queda a la provincia ya no como recurso afectado para obras viales y hidráulicas sino de libre disponibilidad para el ejecutivo provincial.

Reunión Regional Zona II – CARBAP
San Antonio de Areco – 16 de Marzo de 2017
Un enfoque para construcción de nuevas estrategias -

Paralelamente, como se advierte en el cuadro, la reforma de 2006 redujo en un 108% el porcentaje del inmobiliario rural con destino al Fondo Compensador Vial que se transfiere a los municipios, con carácter de recurso afectado (cuyo destino los intendentes no pueden cambiar ni modificar) para conservación y reparación de la red vial secundaria provincial de tierra en jurisdicción municipal.

Por último la reforma de 2006 redujo en un 25% la retribución a los municipios del monto recaudado en cada municipio por la gestión de cobro del impuesto inmobiliario rural; esta retribución constituye un fondo de libre disponibilidad que ingresa en rentas generales del municipio para servicios de salud, educación, seguridad, sueldos, etc.

5. Inundaciones, sistematización hidráulica para protección de los suelos agrarios y obras de defensa de pueblos y ciudades del interior rural.

Sin duda la reforma de 2006 desafectó importantes recursos del inmobiliario rural destinado a obras viales e hidráulicas que agudizaron las graves fallas de infraestructura vial e hídrica.

Respecto del ordenamiento hídrico a nivel municipal, si bien pueden reconocerse loables y excepcionales testimonios, no está integrada en planes completos de sistematización hidráulica a nivel de cuencas o subcuencas; los comités de cuenca, integradas por los intendentes municipales, en general y salvo honrosas excepciones, no tienen integradas sus comisiones asesoras que la ley provincial dispone con representantes de las organizaciones agrarias y organismos tecnológicos agrarios provincial o nacional; los comités de cuenca son responsabilidad de los intendentes municipales que quedan comprendidos en cada cuenca y sus proyectos de obras deben transitar un proceso de evaluación y aprobación por parte de la Autoridad del Agua Bonaerense cuya comisión consultiva provincial debe ser integrada y funcionar regularmente con representantes de las organizaciones agrarias con actuación en la provincia.

6. Las organizaciones rurales bonaerenses y la necesidad de actualizar sus roles ante los municipios.

Los municipios bonaerenses no son instituciones “autónomas” o “soberanas”, se encuentran dentro del tercer nivel de descentralización estatal: Nación, Provincia y Municipio; los municipios bonaerenses deben desarrollar sus actividades en el marco de la Ley Orgánica de las Municipalidades que fija sus deberes, competencias y atribuciones; no poseen atribuciones “impositivas”, sólo “tasas”, “derechos” y

Reunión Regional Zona II – CARBAP
San Antonio de Areco – 16 de Marzo de 2017
Un enfoque para construcción de nuevas estrategias -

“contribuciones” que deben corresponderse con el cumplimiento y ejecución de servicios y obras que tienen bajo su jurisdicción y competencias.

A nivel de Organizaciones Rurales sin duda debe fortalecerse el dominio y conocimiento del funcionamiento del sistema económico financiero municipal y provincial que es gobernado por normas diferentes al sistema privado al que estamos habituados.

También es una demanda adquirir mayor dominio y conocimiento de las herramientas institucionales disponibles para neutralizar, rechazar, modificar todas aquellas normas tributarias municipales arbitrarias que perjudican a los propietarios y productores agrarios a nivel municipal y provincial.

Ello nos permitirá mayor capacidad de análisis, evaluación y discusión sobre todas estas cuestiones, mayor capacidad para solucionar situaciones en las que muchas veces los municipios son desbordados; establecer un puente de cooperación con los reclamos de los gobiernos municipales, muchas veces justificados, ante organismos y áreas gubernamentales provinciales ante un hecho incontrovertible: los municipios en un proceso de 50 años han retrocedido en sus ingresos expoliados por los gobiernos provinciales de turno que transfiere a los municipios quitas de coparticipación por parte de los gobiernos nacionales; en el momento del desarrollo del presente informe se advierte, según calificadas fuentes y como consecuencia del conflicto docente provincial la posibilidad, en caso de accederse a todas las demandas gremiales, que deban reasignarse partidas por 45 mil millones de pesos, esta cifra supera holgadamente los ya exigüos recursos presupuestados para obra pública 2017 de 29 mil millones de pesos y del Fondo de Infraestructura Municipal de 8,5 mil millones de pesos.

7. Conclusivamente.

Sin dudas a nivel municipal, desde hace 40 años, se advierte un progresivo traslado de desfasajes económicos financieros que de Nación se traslada a Provincia, de ésta a los Municipios y éstos presionan trasladándolos principalmente a los propietarios/productores rurales que padecen una mayor presión fiscal global en términos reales comparados con otras actividades económicas.

Según índice FADA a diciembre de 2016 la participación del Estado en la renta agrícola osciló en el 63% cuando en otras actividades oscilaron en el 45%.

Reunión Regional Zona II – CARBAP
San Antonio de Areco – 16 de Marzo de 2017
Un enfoque para construcción de nuevas estrategias -

Si bien la actual gestión gubernamental nacional bajó la presión fiscal por medio de bajas o extinción de los derechos de exportación en productos agrícolas básicos, se insinúa que la presión fiscal sigue siendo alta aunque motorizada desde otras procedencias como la provincial por aumento de alícuotas en los ingresos brutos e impuesto inmobiliario rural o municipal por aumentos en tasas, derechos y contribuciones, sin la correspondiente contraprestación de obras y servicios, que afrontan los contribuyentes rurales.

La hora actual demanda de productores y sus organizaciones una mayor e intensa familiarización con la dinámica de la gestión económica financiera municipal, desarrollar mayor dominio y conocimiento para análisis, en estado de proyecto, de las ordenanzas fiscales e impositivas, presupuesto de gastos y cálculo de recursos como también de las rendiciones de cuentas.

Paralelamente debería evaluarse el desarrollo de nuevas estrategias para aumentar su presencia e incidencia en la denominada “Asamblea de Mayores Contribuyentes” que desempeña un importante rol en la aprobación de las ordenanzas fiscales e impositivas municipales; estas ordenanzas fijan los precios de tasas, derechos y contribuciones como también la identificación de los hechos imposables.

Otro objetivo relevante es incrementar el dominio y conocimiento de los procedimientos administrativos municipales para ejercer sus derechos de acceso a la información pública como contribuyentes.

Finalmente y como estrategia global, construir o fortalecer vínculos con el municipio para cooperar en toda acción pública de beneficio colectivo no sólo para productores o empresas agropecuarias, sino para toda la sociedad local.

(*) www.juridico2741.wordpress.com/ - Rural Rojas