

Complejas relaciones entre ciudad y campo

¿Hacia una transición sustentable?

Autores: Abog Pablo Lanfranco Vazquez, Abog Marina Lanfranco Vazquez
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de La Plata (FCJyS-UNLP)
pablolanfranco@gmail.com, mllanfranco@jursoc.unlp.edu.ar

1. Resumen

En el presente trabajo, hemos indagado en la asimétrica relación existente entre los mundos urbano y rural desde un punto de vista relacional, en el marco del cual, identificamos una clara dependencia del primero frente al segundo.

Además de ello, el agro aporta tributos de toda índole. Así, a partir de la actividad agropecuaria nacional, los distintos estamentos del Estado desarrollan su estructura tributaria.

Un capítulo aparte merece el sistema de coparticipación federal de impuestos. Este, implica que la Nación se hará cargo de la recaudación y posterior distribución de aquellos tributos nacionales coparticipables, entre Nación y Provincias.

Se encuentra pendiente la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de tributos. Inmejorable oportunidad para desarrollar un sistema contemplativo de las necesidades actuales y postergadas del sector rural.

Además, nos encontramos inmersos en procesos crónicos de *macrocefalia urbana*, convirtiéndose éstas en verdaderas *megalópolis* (Ledrut, 1971) donde los *continuos edificados* predominan por la escasa, deficitaria y/o nula planificación (Reca, 2002) complejizando aún más las problemáticas mencionadas.

2. La desigual relación entre campo y ciudad

La historia demuestra relaciones cambiantes respecto del predominio de uno de los mundos sobre el otro, las que se presentan sumamente interesantes de trabajar en su contexto histórico.

Según Horacio Capel (1975) antes de la revolución industrial, la distinción entre campo y ciudad, estaban más claramente diferenciadas que en lo sucesivo. Posteriormente, las diferencias se fueron desdibujando debido a los “medios de comunicación”, los que al decir del autor, fueron enlazando el territorio de forma un poco más homogénea, integrando el espacio geográfico.

Se pueden observar características comúnmente utilizadas para identificar el fenómeno urbano: “el tamaño y la densidad, el aspecto del núcleo, la actividad no agrícola y el modo de vida, así como ciertas características sociales, tales como la heterogeneidad, la "cultura urbana" y el grado de interacción social” (Capel 1975: 265-266). El núcleo de desarrollo económico y social de mayor importancia, desde la industrialización ha sido la ciudad, pero no siempre ha sido así a lo largo de la historia.

La ciudad, sin el aporte de los recursos del campo, no podría haber subsistido en sus actuales condiciones como centro de poder y dominación (Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez 1991:10).

Parte de la literatura, expresa que la relación mantenida entre campo y ciudad no debe ser entendida desde un punto de vista de dominación sino de funcionalidad¹.

¹Como sabemos, la naturaleza ha sido utilizada por las sociedades humanas desde antiguo para satisfacer sus necesidades desde las más básicas a las más sofisticadas. Hay una serie de conceptualizaciones que se han desarrollado en la literatura respecto de las condiciones de esta relación, prevaleciendo en las seleccionadas para este trabajo aquellas que han justificado la dominación de la naturaleza en un primer caso (concepciones aportadas por ejemplo, desde los textos bíblicos) o más modernamente la instrumentalización y la mercantilización de la misma (Mumford, 1979; Leff, 1994; Galafassi y Zarrilli, 2002).

En tal sentido, afirma Vivanco que “la naturaleza deja de formar el contorno ambiental del hombre, para convertirse en un instrumento adecuado para realizar un fin concreto, cuyo resultado es la producción agropecuaria” (1967:29)².

Según se ha afirmado, a su vez, la actividad agraria “ha sido la primera de todas las actividades económicas; es la que tiene la más larga historia”. Con esta frase, inauguran su obra *Derecho Agrario*, los autores Fernando Brebbia y Nancy Malanos (1997:1). Como el desarrollo del mundo agrario ha sido sumamente extenso y cambiante en la historia de la humanidad, lo que lleva a los autores a calificarlo de “ubicuo”.

Vivanco, en su obra: *Teoría del Derecho Agrario* (1967), se refiere a la relación campo - ciudad in extenso y, especialmente respecto del suelo. El autor considera que el suelo en el ámbito rural, configura un elemento activo y productivo, que da vida y sustento al hombre convirtiéndose en prosperidad por permitirle su labor. En cambio en la ciudad el suelo se transforma en *inerte*. Así “Lo urbano se opone a lo rural en sentido ambiental” (1967:30)³.

Resulta interesante el concepto de *suelo inerte* que ha sido ocupado por la urbanización. También lo es en el sentido de *oposición ambiental* indicado por el autor, en función de los fines del tipo de suelo.

Las diferencias para Vivanco en cada ámbito tienen que ver con el espacio y la función que cumple:

“en el primer caso, porque el campo termina donde comienza la ciudad (lato sensu); y en el segundo, porque en la ciudad el suelo es un elemento inerte cuya función esencial es la de servir – como también en el ámbito

²Si bien parecería que el texto precitado intenta restar una cuota antropocentrista, desde el punto de vista de desaprensión en cuanto a la utilización de los elementos de la naturaleza, solamente varía en un nuevo sentido antropocéntrico, el de la instrumentalización.

³Para Vivanco, las actividades “Conservativa: regulación del uso y manejo de los recursos naturales renovables” y “preservativa: prevención y defensa de los recursos productivos o frutos agropecuarios” se encuentra incluidos ya dentro de la actividad agraria propia que es la denominada productiva (1967:24 y 26).

rural – de sustentáculo al hombre y sus obras. Pero en el campo, o sea en el ámbito rural, el suelo es un factor productivo que requiere siempre un control y una coyuntura laboral. Por medio de esta coyuntura el hombre promueve la actividad agraria, natural y la controla” (1967:30).

Puede ser por tal motivo que, el capítulo que trata sobre el deterioro ambiental del ámbito rural ha sido menos explorado que el de las ciudades en su relación con la contaminación.

Se parte de la base de considerar que existe una ida y vuelta permanente entre el mundo urbano y el rural, pero no desde un punto de vista comparativo, sino desde el relacional, de dependencia del primero para con el segundo.

Por tanto la ciudad se alimenta de las zonas periurbanas, de los cinturones hortícolas, de sus campos de pastura, de los nutrientes de su suelo haciéndolo producir, extrayéndolo y luego haciéndolo depositario de los desechos de la ciudad.

La problemática planteada se ve más compleja aún si consideramos que la ciudad actual no podría existir sin la relación de dependencia que se plantea de manera casi unilateral con las zonas periurbanas productoras de alimentos.

Acordamos con la literatura que el suelo en la interfase (Morello, et al. 2006), está siendo consumido para la urbanización. No solo ocupado por los emplazamientos urbanos (formales, informales, planificados, no planificados) sino que también conserva su capacidad productiva en aquellas zonas periurbanas donde aún continúa existiendo actividad hortícola (agricultura intensiva) e industrializado en los casos de extracción de suelo para la construcción y fabricación de ladrillos.

La literatura especializada considera que los grandes núcleos urbanos, se encuentran sufriendo un proceso de *macrocefalia*, convirtiéndose las ciudades en verdaderas *megalópolis* (Ledrut, 1971), donde el territorio se han transformado en *continuos edificados* por la escasa, deficitaria o nula planificación.

Frente a esto nos preguntamos, por qué en un país de tradición agroexportadora como el nuestro existe un gran crecimiento de la urbe, desplazándose sobre áreas rurales, y una virtual desertificación del agro?

El modelo agrario de los últimos años ha propiciado un sistema de monocultivo, tecnificado dejando una gran cantidad de mano de obra ociosa que no ha encontrado nuevo rumbo en origen, siendo necesario buscarlo hacia las ciudades (Teubal, 2006).

De las distintas aristas de este problema, solo nos concentramos en una de las caras de esta compleja situación que está dada por el régimen tributario. En tal sentido consideramos que los entes locales (entendidos a estos como provincias y municipios) cuentan con una escasa disponibilidad en forma directa de los recursos públicos.

De allí que intentamos observar el sistema tributario argentino a los efectos de caracterizarlo como uno de los elementos que juntos con otros políticos, económicos, socio-culturales- (y no el único) tal vez coadyuven a que la relación asimétrica se mantenga, se profundice o se modifique⁴.

En este recorrido sobre dualidad genérica ciudad- campo antes descrita, aparece necesariamente una dimensión de análisis más específica desde el punto de vista jurídico orgánico-institucional relativo al acceso de los recursos públicos que vinculan a distintos estamentos del Estado: nación, provincias municipios.

Desde la perspectiva jurídica que es la predominante para llevar adelante este trabajo, se ha analizado normativa constitucional, legislación en la materia y bibliografía especializada.

⁴ Como este trabajo forma parte de una investigación de mayor envergadura, se ha decidido metodológicamente concentrar la atención en el sistema tributario, sin olvidar que la complejidad de la problemática recibe influencia de distintas aristas, las que serán abordadas en otros trabajos en el marco del proyecto de Incentivos a la investigación científica que dirige la Dra. María Susana Tabieres “Crisis Global y sus efectos en el Desarrollo local y regional” cuya Unidad Ejecutora es el Instituto de Cultura Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

3. Sistema tributario

Para observar las relaciones dadas en ambos mundos nos hemos valido de la observación del sistema tributario, el que, en un país agroexportador como el nuestro representa una de las ecuaciones económicas de las más significativas.

El Estado Argentino se ha valido de varios recursos para financiarse. Financiamiento, que es sumamente necesario para que éste pueda dar cumplimiento con lo que modernamente en la teoría jurídica se denomina *programa constitucional* (Spisso, 2006:11)⁵.

Para que el Estado pueda dar efectivo cumplimiento a los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, indefectiblemente este requiere de financiamiento. Y desde esa premisa, es importante preguntarnos lo siguiente:

- 1) Cuáles son las fuentes de financiamiento que posee el Estado;
- 2) Quiénes y en qué medida deben aportar –tributar- al financiamiento del Estado;
- 3) Qué estamento del estado recauda y distribuye los recursos.

3.1. ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento que posee el Estado?

El Estado se encuentra munido de distintos tipos de recursos. En ese sentido, el art. 4 de la Constitución Nacional expresa que los fondos del Tesoro Nacional se conformarán:

“...del *producto de derechos de importación y exportación*, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás *contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General*, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.”

Obsérvese que la norma, sobre un total de cinco fuentes de financiamiento, posee dos de naturaleza tributaria. Desde el punto de vista recaudatorio, junto con las operaciones de crédito internacional, los recursos tributarios son los más importantes.

Tanto el “producto de derechos de importación y exportación”, como “las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General” (Conf. Art. 4 CN) representan las fuentes recursivas más importantes del Estado, otorgándole basamento constitucional al Sistema Tributario Argentino.

⁵ Para ampliar lo relativo al programa constitucional y sus alcances véase Spisso, Rodolfo R, *Derecho Constitucional Tributario*. Cuarta Edición. Buenos Aires, 2009. Abeledo Perrot.

3.2. ¿Quiénes y en qué medida deben aportar –tributar- al financiamiento del Estado?

Circunscribiremos el análisis concretamente a los recursos tributarios que posee el Estado. Es decir, los tributos en general, entendidos como género de las especies: impuestos, tasas, y contribuciones.

Se entiende por tributo al precio que se debe solventar para sufragar los gastos del gobierno, tal como manda la Constitución Nacional. Por tanto podemos conceptualizar que tributo es “toda prestación obligatoria, en dinero o en especie, que el estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de ley” (García Vizcaíno, 2012:36). Escapa al objeto del presente analizar las distintas especies del género, por lo que se hará hincapié únicamente sobre al término genérico *Tributo*.

En ese sentido, y con el objetivo de intentar dar respuesta a los interrogantes planteados en la investigación, es que tomamos el concepto de la literatura jurídica: *capacidad contributiva*. Esta, también denominada “capacidad de pago”, es uno de las tantas elaboraciones teóricas que surgieron a partir de la búsqueda de la “equidad tributaria”. La equidad tributaria constituye uno de los principios basales del sistema tributario y se lo asimila a la idea de “justicia tributaria” o principio de justicia.

Se entiende por capacidad contributiva a la “*aptitud económico-social para contribuir al sostenimiento del Estado*”⁶ (García Vizcaíno, 2012:53).

La capacidad contributiva se determina en función de índices (patrimonio, renta) o por indicios (consumo, gastos, salarios pagados, transacciones, etc.). Los índices de capacidad contributiva se los denominan manifestaciones inmediatas o directas de capacidad contributiva, mientras que los indicios son considerados como manifestaciones mediatas o indirectas de aquella. Este concepto es un principio que, parte de la literatura entiende, que se ha receptado de manera tácita en la Constitución Nacional, en el art. 4 (Spisso, 2009:318).

En la medida que la capacidad contributiva sea respetada por las respectivas normas tributarias, se estará más cerca de la equidad tributaria, generándose en consecuencia un

⁶ Sobre capacidad contributiva *in extenso*, véase García Vizcaíno, Catalina. *Derecho Tributario* T I. Buenos Aires, 2012. Ed. Abeledo Perrot.

sistema tributario más justo, que sirve de herramienta de regulación económica, y no como una mera caja de recaudación.

Tanto históricamente como en la actualidad, sucede que el agro es un sector que aporta significativamente con tributos de toda índole- directos e indirectos; nacionales y locales. En el caso argentino, se ha ido desarrollando un Sistema Tributario, en miras a gravar aquel sector de su economía que mayor circulación de riqueza implicaba: el campo.

Y esa política no es antojadiza, sino que responde, en cierta forma, al principio de capacidad contributiva. Estos réditos económicos siempre representaron una fuente importante de riqueza.

Se puede observar con claridad que en el ya mencionado art. 4 de la Constitución Nacional, en primer tributo que se menciona es “...*producto de derechos de importación y exportación...*”, uno de los más estratégicos para nuestra economía y que las provincias han delegado, al Congreso Nacional.

3.3. ¿Qué estamento del estado recauda y distribuye los recursos?

La distribución de Poder Tributario entre los distintos estamentos del Estado se realiza de la siguiente forma: Nación; Provincias; Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y Municipios.

El inciso 1 art. 75 de la CN es claro al respecto: “*Corresponde al Congreso: 1. Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.*”.

Es decir, el Estado Central detenta la potestad exclusiva de legislar en una materia que históricamente ha sido de enorme importancia en un país agroexportador como el nuestro: la recaudación de derechos de importación y exportación. Este a su vez, es un recurso tributario no coparticipable hacia las provincias, es decir, que es una fuente de recursos que en forma exclusiva goza el gobierno central.

Ahora bien, si nos preguntamos dónde se destinan los fondos recaudados por derechos de exportación, encontramos que el 100% de lo recaudado se destina al Tesoro Nacional⁷.

⁷ Según el Documento publicado por la Dirección de Investigaciones y Análisis Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: “Destino de la recaudación de los impuestos al 30/6/20104” disponible en el siguiente enlace: http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/destino_recaud.pdf, ultimo acceso 14.10.2014.

Según el inciso 2 del art. 75 de la CN se distribuye las competencias tributarias del resto de los impuestos entre la Jurisdicción Nacional y las Provincias, y se adopta el sistema de coparticipación federal de impuestos. Esto implica que la Nación se hará cargo de la recaudación y posterior distribución de aquellos tributos nacionales coparticipables, *en forma automática* entre la Nación y las Provincias conforme proporciones que expresamente prevé el sistema (Ley N° 23.548 sobre Coparticipación Federal de Recursos Fiscales).

En resumen, y respondiendo al tercer interrogante, el Estado Central es quien recauda y no tiene obligación de redistribuir a los estados provinciales la totalidad de los derechos de exportación y prácticamente la totalidad de los derechos de importación, ya que el 100% de los primeros se destinan al Tesoro Nacional⁸. Algo similar sucede con los Impuestos a los créditos y débitos en cuentas bancarias. A su vez, recauda y luego redistribuye por coparticipación los tributos de mayor importancia del país a nivel recaudatorio: Impuesto al Valor Agregado (IVA); Impuesto a las Ganancias⁹.

Por último, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como el Impuesto a las Ganancias, son los que mayor recaudación le proveen al Estado. Ahora bien, por distintas razones, ninguno de los dos supera el análisis desde el punto de vista del concepto de la capacidad contributiva analizado en el punto anterior.

El IVA grava el consumo, es decir una manifestación de capacidad contributiva mediata.

Luego, el impuesto a las Ganancias, es más complejo de analizar, pero básicamente tiene dos grandes defectos. En primer lugar grava las “rentas del trabajo personal” (contribuyente de cuarta categoría), generándose sin dudas un impuesto al trabajo, desdibujándose por completo la naturaleza del tributo. De vez en cuando se actualizan los mínimos no imposables de esa categoría, es decir, las rentas a partir de las cuales el contribuyente de cuarta categoría comienza a tributar. Pero siempre quedan a la zaga de los niveles de inflación, posiblemente un esquema de actualización automática sería un paliativo procedente. Asimismo, como segunda gran crítica al impuesto a las ganancias, vemos que

⁸ De los derechos de importación percibidos solo el 0,65% del valor CIF tiene una asignación distinta al Tesoro Nacional, conforme el Código Aduanero Argentino y sus modificatorias.

⁹ Información disponible en la página del Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Ingresos Públicos en el siguiente link: <http://www.mecon.gov.ar/sip/basehome/dir1.htm>; ultimo acceso 14.10.2014

las grandes empresas multinacionales cuentan con muchas posibilidades de computar a cuenta del tributo a pagar en nuestro país, lo ingresado impuestos análogos en sus países de origen.

A modo de síntesis, se puede decir que entre los Derechos a las Exportaciones, IVA, y Ganancias, se concentran los tres tributos de mayor nivel recaudatorio del Estado Nacional, que gravan a la actividad agrícola ganadera. Es decir, se trata de tres tributos cuya facultad para recaudarlos la posee la el Estado Central. Seguidamente se esquematiza el destino de lo recaudado por estos tributos:

-Derechos de exportación: el 100 % se destina al Tesoro Nacional.

-Impuesto al Valor Agregado: el 89 % se destina al Sistema de Coparticipación y el 11% a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES).

-Ganancias: se detrae un monto anual de \$ 580.000.000, que se reparte entre ANSES, Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, y Sistema de Coparticipación. Del restante se divide 20% a la ANSES, 10% a la Provincia de Buenos Aires; 2% al Ministerio del Interior; 4% a las Provincias salvo Buenos Aires; y 65% al Sistema de Coparticipación.

El esquema nos muestra que existe un importante destino de fondos de recursos tributarios hacia sectores que no necesariamente son los que, por lo menos en lo que hace al sector rural, han brindado los recursos económicos para generarlos.

¿Qué les queda a las Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires? Estos cuentan con la posibilidad de gravar varios impuestos pero les está prohibida la fijación de tributos análogos a los coparticipados. Entre los tributos de mayor recaudación que pueden establecer las Provincias, se observa al impuesto a los Ingresos Brutos. Estas directamente lo recaudan y luego lo coparticipan entre sus distintos municipios. Pero desde el punto de vista del análisis de la capacidad contributiva, resulta un impuesto regresivo, que grava al consumo y tiene efecto piramidal, es decir, que en cada una de las los eslabones de la cadena productiva se liquida el impuesto sobre lo que anteriormente ya se pagó por este.

Resta destacar el poder tributario que poseen los municipios.

A estos les es aplicable la misma limitación de no poder fijar tributos análogos a los coparticipados. A su vez, cada Estado Provincial puede regular el alcance y contenido de la organización de los Municipios como tales. Al respecto, la Carta Magna adopta el sistema de autonomía municipal reglado (conforme art. 123 CN) ¹⁰. Ello implica que cada Estado Provincial, reglando su alcance y contenido, deberá respetar que sus municipios gocen de la posibilidad de organizarse desde el punto de vista institucional, político, administrativo, económico y financiero.

En síntesis, desde el punto de vista del poder tributario, los municipios tienen más limitaciones aún que las provincias.

Básicamente entendemos que, el sector agrícola ganadero es uno de los que en la actualidad en mayor medida aporta al financiamiento del Estado. Y por el sistema tributario que se describió, vemos la necesidad que exista una reforma fiscal en miras a que sean los municipios quienes cuenten con mayor cantidad de recursos, o por lo menos los posean en forma más directa. Sin dudas que el Estado Nacional debe contar con recursos, pero debe responder a un Sistema de Federalismo Fiscal¹¹.

Finalmente consideramos que Nuestro Sistema Tributario, en primer lugar, es una herramienta de financiamiento para el Estado. Pero también tiene un papel importante como instrumento de regulación económica. Entendemos que el Sistema Tributario, tal cual se presenta hoy día, atenta contra la redistribución de la riqueza en general, y tampoco contribuye a fomentar las economías locales en particular.

¹⁰ Artículo 123 CN: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

¹¹ Conforme se había previsto en la cláusula transitoria sexta con motivo de la reforma constitucional del año 1994; desde el 31 de diciembre del año 1996, se encuentra pendiente la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de tributos. A su vez, la actual Ley de Coparticipación Federal de Impuestos tiene carácter transitorio desde su entrada en vigencia en enero de 1988, prorrogándose año a año desde entonces.

Bibliografía:

Teubal Miguel (2006) “Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los *commodities*” en *Realidad Económica* 220, Bs. As.

García Vizcaíno, Catalina (2012). *Derecho Tributario* T I. Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.

Spisso, Rodolfo R, (2009) *Derecho Constitucional Tributario*. Cuarta Edición. Buenos Aires, Abeledo Perrot.

Ledrut Raymond (1971) *Sociología urbana*, Instituto de Estudios de Administración Local.

Morello, et al (2006) “Evolución de aglomerados e interacciones urbano-rurales: el caso de la llanura Chaco-Pampeana Argentina”, en Matteucci et. Al, *Crecimiento urbano y sus consecuencias sobre el entorno rural*, Orientación Grafica Editora.

Vivanco Antonino (1967) *Teoría del Derecho Agrario*, Ediciones Librería Jurídica.

Brebbia Fernando y Malanos Nancy (1997) *Derecho Agrario* Editorial Astrea.

Leff Enrique (1994) *Ciencias Sociales y Formación ambiental*, editorial Gedisa.

Mumford L. (1979) “La técnica y la naturaleza del hombre” en Kranzberg y Davenport *Tecnología y Cultura*, Gustavo Gilli.

Galafassi Guido y Zarrilli Adrián (2002) *Ambiente, Sociedad y Naturaleza. Entre la teoría social y la historia*, Universidad Nacional de Quilmes.

Capel Horacio (1975) “La definición de lo urbano”, en *Estudios Geográficos* n 138.

Vinuesa Angulo y Vidal Domínguez (1991) *Procesos de Urbanización*, Editorial Síntesis.