

IV CONGRESO NACIONAL DE DERECHO AGRARIO PROVINCIAL

SALTA – 1 y 2 de junio de 2017

Organizado por la Cátedra I de Derecho Agrario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Cátedra de Derecho de los Recursos Naturales de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta

LOS PRODUCTORES AGRARIOS Y LAS DISTORSIONES FISCALES EN LOS MUNICIPIOS BONAERENSES

Juan Carlos Acuña¹

Resumen. Una progresiva presión fiscal municipal, especialmente en el interior rural bonaerense, padecen los productores agrarios; una diversidad de tasas, derechos y contribuciones, con incidencia en la actividad agraria, observan distorsiones, incrementos abusivos o creación de imaginativas tasas, sin mantener correspondencia con los costos y sin contraprestación de servicios a los que deben aplicarse. Se aborda la naturaleza de la potestad tributaria municipal, las distorsiones fiscales por ejercicio de una irregular actividad impositiva municipal, la lesión a los derechos de los contribuyentes agrarios, la visión doctrinaria y la jurisprudencia con relación a la naturaleza jurídica de las tasas, derechos y contribuciones municipales que es incumbencia del Derecho Agrario abordarla por la particularidad tributaria que gravan la actividad, propiedad y empresa agraria.

Palabras claves: derecho tributario agrario, distorsiones fiscales municipales, contribuyentes agrarios, servicios públicos municipales, tasas municipales.

1. Introducción.

El tratamiento tributario de la actividad agraria posee particularidades propias y si bien hay muchos tributos que comprenden a toda la actividad económica en general, hay tratamientos fiscales específicos sobre tierras, desarrollo de la actividad productiva, comercialización y exportación constitutivos del sistema tributario agrario y que, a marzo de 2017, el Estado participaba, según el índice de la FADA, en el 66,2% del ingreso bruto agrario global.

La presente propone un acercamiento para análisis del sistema tributario municipal bonaerense de incidencia agraria, especialmente en el interior rural, modulado por una amplia

¹ UNLP-CALP, juridico2741@yahoo.com.ar

y compleja diversidad de tasas, derechos y contribuciones municipales² describiendo distorsiones que padece el sistema.

Asistido por doctrina y jurisprudencia se ensaya un enfoque orientado a analizar la potestad tributaria municipal bonaerense, caracterizar su naturaleza jurídica y puntualizar distorsiones en el diseño de hechos y bases imponibles, valuación del costo de los servicios, prestación efectiva y determinación de precios de tasas, derechos y contribuciones de incidencia agraria que, destacadamente en el interior rural bonaerense, representan entre el 35% y 45% de los ingresos municipales de propia jurisdicción.³

2. Las tasas, derechos y contribuciones municipales con incidencia agraria.

En términos genéricos “el 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”, pero “esta coactividad no es ejercicio de un poder omnímoto, sino que tiene por límite formal el principio de legalidad”⁴, también se ha sostenido “el sistema tributario y las cargas públicas se fundamentan en los principios de la legalidad, equidad, capacidad contributiva, uniformidad, simplicidad y certeza”⁵.

2.1. Desbrozando conceptos.

Tasas, derechos, contribuciones e impuestos gozan de diferente naturaleza jurídica:

A) Se define como tasas, a la que pueden asimilarse también los derechos que retribuye la contraprestación de “un servicio divisible o actividad estatal que se particulariza o individualiza en el obligado al pago”⁶ y en el caso de las “contribuciones” como retribución a la ejecución de una obra pública o “mejoras” para el desarrollo de un servicio público.

² Almada, L.- 2012 - “Las Tasas Municipales y el Convenio Multilateral” – Informe n°26 – Área Tributaria – Las Tasas Municipales y el Convenio Multilateral – Director Luis A. Godoy — CECYT – FACPCE – Edit. Gráfica Amalevi SRL – Rosario - Santa Fe: “No debe confundirse “hecho imponible” con “base imponible”, pues el primero determina y da origen a la obligación tributaria, mientras que la segunda es un elemento para cuantificar el monto económico de dicha obligación.”

³ En el régimen municipal bonaerense, para el diseño de las ordenanzas de Cálculo de Recursos, Presupuesto de gastos, fiscal e impositiva los ingresos se clasifican en dos categorías: 1) ingresos no tributarios (de propia jurisdicción –tasas, derechos y contribuciones municipales-) – 2) Ingresos tributarios (de otras jurisdicciones - nacional y provincial -); los primeros en términos medios promedios, oscilan en el 40% y los segundos en el 60% para la proporción de los cálculos de recursos y presupuestos municipales.

⁴ García Vizcaíno, C. – 2007 – “Derecho Tributario. Consideraciones Económicas y Jurídicas” – Edit. Lexis Nexis Argentina – CABA

⁵ Carranza Torres, L., - 2006 – “Derecho Tributario. De la Teoría a la Práctica”. Edit. Legis Argentina. CABA

⁶ García Vizcaíno, C – 2007 – Ob. Cit.

B) En tanto se denomina impuesto a toda prestación obligatoria en dinero o en especie que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige, en virtud de ley; “sin que se obligue a una contraprestación respecto del contribuyente directamente relacionado con dicha prestación.”⁷. Los 135 municipios bonaerenses se rigen por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM), Ordenanzas Generales y Reglamento de Contabilidad para los Municipios del Tribunal de Cuentas Provincial; el régimen municipal, más allá de justas reivindicaciones autonómicas que emanan del art. 123° de la Constitución Nacional y que comparto plenamente, se desenvuelve en un plano más cercano a la autarquía o también llamado de “autonomía limitada”.⁸

2.2. La denominación “impuestos” en la Ley Orgánica de las Municipalidades Bonaerenses (LOM).

El lenguaje normativo induce a confusión tal se advierte en la redacción del art.226° de la LOM que expresa: “Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas.”, así también el art.227° LOM que dispone “La denominación “impuestos” es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución.”

2.3. Tasas, Derechos y Contribuciones con incidencia agraria.

En materia de tasas, derechos y contribuciones, las ordenanzas fiscales e impositivas municipales registran una alta heterogeneidad tanto en los hechos y bases imponibles como en el precio del tributo; a nivel municipal los propietarios y productores agrarios son sujetos tributarios de dos importantes tasas y derechos: conservación y reparación de la red vial rural terciaria (conf. Art.27° inc.2)- y art. 226° inc.6) –LOM -), las guías de campaña, control de marcas y señales, certificados o autorizaciones de venta (conf. Código Rural – “Parágrafo 7 – Controlador Municipal” art.153° a 157° y LOM art.226° inc.24).

No obstante, intensificado a partir de 2012, además de relaciones anómalas y desproporcionalidad entre precio de la tasa, derecho o contribución y costo del servicio y la casi generalizada ausencia de una efectiva prestación del servicio, también se verifica una

⁷ García Vizcaíno, C – 2007 – Ob. Cit.

⁸ Técnica y operativamente, en la Provincia de Buenos Aires, se encuentra en un criticable plano normativo más de autarquía que de autonomía si bien, jurisprudencia y doctrina, han avanzado en considerar la potestad legislativa municipal y a las ordenanzas como ley local y no meros “actos administrativos de alcance general” pues el municipio no es una mera repartición administrativa. Ciertamente el municipio posee al menos una autonomía limitada.

irregular configuración del hecho y base imponible y prolifera la creación de “ingeniosas” tasas, sin contraprestación individualizada de servicio alguno, cumpliendo una actividad cuasi-impositiva como las de inspección seguridad e higiene en establecimientos de producción agraria, tasa ambiental agraria, tasa para aviones fumigadores, derechos para ingreso de camiones cerealeros sin cupo para descarga, adicional tasa vial para seguridad, tasa vial en el precio del combustible de expendedores en jurisdicción municipal entre las más disputadas; puede agregarse el irregular arrogamiento municipal de facultades sancionatorias en materia de faltas y contravenciones asignadas a organismos provinciales o disposiciones en las ordenanzas fiscales⁹ que violan los procedimientos de apremios fiscales dispuestos para el cobro de deudas por tasas, derechos y contribuciones.

3. Los límites a la potestad tributaria del municipio bonaerense.

Es importante no confundir “poder” con “potestad”, aquél es lo genérico, ésta lo específico¹⁰; en la Provincia de Buenos Aires a nivel municipal resulta incontestable que no poseen facultades impositivas “stricto sensu” más allá de la confusa expresión citada en el LOM reseñada en el punto 2.2.; sólo disponen de facultades y atribuciones para reglamentar tasas, derechos y contribuciones como retribución al costo de obra o servicio público municipal que deben prestar efectivamente y que no sólo debe estar disponible “potencialmente”.

El art.27º de la LOM establece la función reglamentaria de los Concejos Deliberantes Municipales en distintas materias, pero sometidas al principio jurídico de la jerarquía normativa que informa el sistema de derecho público; en la enumeración registra expresiones como “...que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales” (inc.1 e Inc.6); “...en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial” (inc.2); “...en la medida que no se opongan a las normas que dicte la Provincia” (inc.9); “La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial” (inc.14); “...que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales”(inc.21); “...en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial”(inc.22).

⁹ En las Ordenanzas Fiscales se ha generalizado una disposición de “copy and paste style” disponiendo que no se dará curso alguno a trámite del contribuyente que no presente certificado de libre deuda de tributos municipales; esta disposición entra en pugna con el cumplimiento de exigencias que hacen al debido proceso, en el caso de apremios fiscales por deudas municipales. Estudio de Caso 2014: General Las Heras, Provincia de Buenos Aires, decreto del DEM prohibiendo la emisión de guía a productor ganadero que rehusó el pago de tasa vial por falta de prestación del servicio vial rural.

¹⁰ Carranza Torres, L – 2006 – Ob. Cit.

Una cuestión a examinar, especialmente en la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene, es además del hecho imponible, la base imponible sobre la que se puede calcular y las alícuotas que determinan las ordenanzas impositivas municipales.

3.1. Distorsiones fiscales municipales de incidencia agraria.

Si bien se registran numerosísimos casos sólo nos referiremos, en el marco de la presente, a dos de ellos que podemos calificar como paradigmáticos:

3.1.1. Tasa Ambiental Agraria. Ordenanza Fiscal e Impositiva de Ezeiza.

Por Ordenanza Municipal 3878/CD/16 Decreto 1092/2016 dispone, como hecho imponible (arts. 27.1 y 27.2), los servicios de inspección, control y prevención de la contaminación ambiental de suelos, napas y cursos de aguas con productos agroquímicos aplicados en predios rurales, reproduce parcialmente texto de la ley provincial 10.699 y su decreto reglamentario 499/91, en la que el poder de policía lo detenta la provincia y sólo el municipio podría ejercerlo como facultad “delegada” (no constituye por ley facultad “propia”); determina como contribuyentes responsables solidarios a los propietarios y/o titulares de explotaciones agropecuarias.

Una curiosidad es la fijación del precio de la tasa de servicios que, básicamente, debería guardar correspondencia razonable con el costo del servicio; sin embargo en la Ordenanza Tributaria determina el precio (art.27.1) según especie a sembrar y por superficie de siembra, gravadas con alícuotas porcentuales diferentes por tipo de cultivos; el precio de referencia para cálculo de la tasa lo remite al “valor por tonelada del cereal correspondiente en la Bolsa de Comercio de Rosario al día hábil anterior a realizar la liquidación de la tasa”.(art.27.1).

Distorsión que oscila entre el absurdo, la arbitrariedad y una burda ilegalidad someter el “costo de un servicio público municipal” al precio de un producto agrario, sometido a la variabilidad y/o volatilidad del mercado internacional de granos, que desnuda un claro objetivo “recaudacionista” potencialmente impugnabile, ejerciendo una irregular facultad impositiva y no gobernada por el principio de los “costos del servicio” para la fijación del “precio de la tasa” sino fijado por el mercado granario internacional.

3.1.2. Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene. Ordenanza Fiscal e Impositiva de San Antonio de Areco.

Regulado por la Ordenanza Fiscal 4264/16 y la Ordenanza Impositiva 4165/16 se advierten similares vicios y desvíos; así se dispone, en la ordenanza fiscal, que la “base imponible de la tasa”- régimen general- “...estará constituida por los ingresos brutos devengados durante el

período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada...”, establece pagos mensuales con alícuotas porcentuales con un gravamen mínimo (art.112)¹¹.

El concepto retributivo de la tasa es por servicios generales de inspección, verificación, reglamentación, zonificación destinados a preservar la seguridad, salubridad, higiene y protección del medio ambiente...” (art.111º) entre otras para la “actividad agropecuaria”.

En la ordenanza impositiva define las actividades agrarias comprendidas, gravámenes mínimos y alícuotas porcentuales mensuales sobre todos los ingresos brutos de la actividad agraria del sujeto tributario (art.4º), queda gravada la producción intensiva de aves, porcinos, equinos, bovinos (feed-lot); “Plantas acopiadoras de cereales o similares en el ámbito urbano”, a ello agrega “*Plantas acopiadoras de cereales y/o asimilables en el ámbito rural*”.

Respecto de la producción animal la actividad del servicio de inspección y sus tasas, más allá de la existencia de personal técnico-profesional e infraestructura municipal, quedan parcialmente confundidas con las dispuestas por leyes provinciales y resoluciones nacionales y que son competencia de organismos provinciales y nacional tal el caso del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)¹² advirtiéndose una potencial e inexplicable superposición y/o duplicación de los servicios que presupone la tasa.

En el caso de “*Plantas acopiadoras de cereales y/o asimilables en el ámbito rural*” la redacción permite una alta discrecionalidad y/o arbitrariedad de la administración municipal, pues la expresión “asimilables” extendería la obligación del pago de tasas, y “por su semejanza funcional”, a los llamados “silos chacras”¹³ o “silos bolsas” en el “ámbito rural” destinado a “acopio” de granos en campo comúnmente usado por los productores agrarios para almacenaje temporario o también para el caso de reservas en campo de granos para nutrición animal, producción que no ingresa al mercado y es convertido en carne; en consecuencia no quedaría comprendido como operación con gravámenes fiscales pues no se registra venta de producto agrícola básico constitutiva del ingreso bruto como base imponible. (“venta de bienes” - art.111º - tercer párrafo de la ordenanza fiscal); aún más, en el caso del “silo chacra” puede estar instalado y disponible pero vacío e igualmente quedaría sometido al tributo municipal; estaríamos frente a un “impuesto a las instalaciones”.

¹¹ Resulta relevante indicar que, para este supuesto, el precio de la tasa mínima dispuesta por la ordenanza fiscal para el ejercicio 2017 es de \$ 12.100 mensuales y proyectado por ejercicio anual representan \$ 145.200.

¹² Ley Provincial nº 11.123 de carnes e inspección veterinaria; Resoluciones SENASA nº 555/2006 y 542/2010.

¹³ Según Informes del INTA (2003) la capacidad de acopio instantáneo, en Argentina, entre acopios comerciales y cooperativos, oscila en las 54 millones de toneladas; por ello se concluye que ante una producción de 100 millones de toneladas se estima que instalaciones de silos chacra a los que se suman los silos bolsa cubren déficits de capacidad de almacenaje al momento de cosecha.

Debe tenerse presente que, por el art.35° del Convenio Multilateral 18/8/77, controvertidamente¹⁴ permite tomar como base imponible los Ingresos Brutos violando el principio de relación del costo del servicio para fijación del precio de la tasa, de tal modo que el art.4° de la Ordenanza Impositiva constituiría, en materia de base imponible, un legal ejercicio de la potestad tributaria municipal¹⁵ pero abre una puerta de debate sobre su legitimidad inmanente de toda legalidad¹⁶; se abre una profunda discusión para la determinación del hecho imponible, precio de la tasa, su relación con el costo del servicio y su prestación efectiva, especialmente teniendo en cuenta que, por la naturaleza del producto agrario e ingreso bruto, el mínimo sea superado fácilmente aplicándose la alícuota del 0,6% mensual y que proyectado anualmente sería del 7,2% que la misma ordenanza dispone.

A modo de ejemplo¹⁷: un productor agrario con una parcela de 200 hectáreas, que produce y acopia en su silo chacra o silo bolsa¹⁸, en 100 hectáreas 300 toneladas de soja y en las restantes 700 toneladas de maíz arrojaría, a valores corrientes de mercado, un ingreso bruto, de \$ 2.820.000 y debería abonar una tasa municipal anual de \$ 203.040, el “costo del servicio” representaría indiscutiblemente una escandalosa desmesura.

Del ingreso bruto de \$ 2.820.000 quedaría un margen bruto¹⁹ del productor agrario, antes de impuestos y gastos de estructura²⁰, de \$ 710.000; en conclusión, el impacto tributario, sólo de la tasa municipal de “inspección de seguridad e higiene”, sería del 29% sobre margen bruto de la actividad, lindante con una despótica “confiscatoriedad” del tributo municipal.

¹⁴ En principio habría una doble imposición (cfr. Tondini, B - “La Superposición de la Potestad Tributaria en Argentina, el problema de la doble y múltiple imposición en los tres niveles de gobierno: Nación, Provincias y Municipios.”) – en “La materia tributaria en la jurisprudencia del fuero administrativo bonaerense. Evaluación y análisis crítico” Oroz, H.E. Director – Librería Editora Platense. La Plata 2015.

¹⁵ Almada, L – 2012 – Ob. Cit.

¹⁶ Esta cuestión cobra inusitada trascendencia considerando la sanción en 2013 de la ley provincial 14.393 modificando la LOM de dudosa constitucionalidad pues viola el principio de territorialidad que rigen las tasas municipales pues amplía la base imponible a todos los ingresos brutos generados por empresas agrarias con actividad en varias jurisdicciones municipales no sólo de la provincia de Buenos Aires sino también de otras provincias; es común que una empresa agraria desarrolle actividades en varias jurisdicciones a través de sistemas contractuales agrarios y quede atrapada en múltiples dobles imposiciones.

¹⁷ Fuente: no se contempla costo para caso de arrendamiento que profundizaría el impacto fiscal municipal Datos generales extraídos de “Márgenes Brutos Agrícolas de las principales actividades agrícolas” – Setiembre 2016 – Reporte del Área de Economía y Sociología – Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) – EEA Pergamino. Cabrini S. et al.

¹⁸ Estimando producciones promedios.

¹⁹ El margen bruto es el resultado de restar, al ingreso bruto (precio por kgs producidos), los costos de recepción y acondicionamiento del producto, comisiones, transporte, seguros, costos de labores de siembra, cuidado y protección de cultivos, insumos (semillas, fitosanitarios, fertilizantes), costo de cosecha.

²⁰ Con los cuales se configura el Ingreso Neto de la actividad. (según se analice el tipo de empresa agraria): a) Impuestos nacionales (a las ganancias mínima presunta, ganancias, bienes personales, IVA – impacto de alícuotas diferenciales/saldos técnicos-); provinciales (Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario Rural) y Municipales (tasa de red vial/ contribuciones por mejoras) – b) Gastos de Estructura: (costo de servicios e insumos para el funcionamiento del establecimiento, servicios contables, aportes y contribuciones a la seguridad social, etc.)

4. Las distorsiones fiscales municipales en la Doctrina y la Jurisprudencia.

Respecto de la potestad tributaria municipal existe un doble enfoque: 1) Que el municipio detenta un poder tributario originario, fortalecido por el nuevo art. 123º y art. 75º inc.30 de la C.N.; pero que se trate de un poder tributario originario no significa que sea ilimitado por el contrario está limitado por la Constitución Nacional, por la Constitución Provincial, acuerdos y pactos tributarios federales²¹. 2) Que el municipio en realidad ejerce tributariamente un poder fiscal delegado, derivado, no originario, fruto de una delegación del Estado Nacional y Provincial a los municipios²², este criterio también se registra en fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación²³.

Se ha sostenido “los municipios disponen de una competencia residual...”²⁴; respecto de las tasas, derechos y contribuciones municipales deben analizarse bajo la óptica de dos aspectos centrales: a) Tasa concreta, efectiva e individualizada al servicio municipal al que está vinculada – b) El costo del servicio y el precio del tributo.

4.1. Tasa concreta, efectiva e individualizada al servicio público municipal al que está vinculada.

Toda tasa municipal presupone la existencia de una actividad estatal pues “dada su naturaleza debe corresponder siempre a la concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio público a algo más o menos individualizado (bien o acto) del contribuyente”²⁵ y Fallos: 234:663; 236:22; 251:222; 259:413; 312:1575; 325:1370; 329:792.

Resulta claro que el concepto de tasas está asociado a la divisibilidad de la prestación de un servicio público municipal siempre que ello responda a la exigencia del tributo y no que se utilice a esa figura tributaria para financiar cualquier otra actividad estatal ya que, de ese modo, se desnaturalizaría la esencia de la misma convirtiéndose en un impuesto.

Es criterio de la CSJN que a la tasa debe corresponder una efectiva prestación del servicio, en tanto la SCJPBA y otros tribunales superiores de justicia provinciales, han adoptado un criterio censurable, más flácido, de “prestación efectiva o potencial”; se advierten saludables cambios de tendencias, influenciados por las decisiones de la CSJN, como el resuelto por la

²¹ Ábalos, M.G. – 2013 – “Las Tasas municipales y la armonización tributaria: necesidad de un replanteo” – La Ley Gran Cuyo 2013 – (agosto), 735 - AR/DOC/2654/2013.

²² Almada L. 2012 – Ob. Cit.

²³ CSJN – Fallos 114:282, 304:1186, 314:495, 320:619.

²⁴ Banco de la Provincia de Buenos Aires c. Municipalidad de Pinamar. Juzgado Contencioso Administrativo nº1 – Dolores - 11/06/2008 – La Ley - 70063545

²⁵ CSJN - Laboratorios Raffó S.A. c./Municipalidad de Córdoba – 23/06/2009 – LL IJ – XXXIV – 119 – Previo dictamen de la Procuradora Fiscal se hizo lugar a queja, se declaró procedente el recurso extraordinario incoado, revocó sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba y hace lugar a la demanda.

Bonaerense Cámara Contencioso Administrativo de Mar del Plata²⁶ que ha dicho: “...si bien es una potestad tributaria del Estado establecer y determinar los tributos en virtud del *ius puniendi*, tal es el caso de la gabela y deviene la obligación del contribuyente desde el momento en que se organiza y se arbitran los medios necesarios para la prestación del servicio, pero que su cobro debe corresponder además, *con la efectiva prestación* por parte del sujeto activo...”

4.2. El costo del servicio y el precio del tributo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido (arg. Fallos: 201:545, 234:663, entre otros)²⁷ “...Y con respecto a la correspondencia entre el monto del tributo en el caso concreto y el costo del servicio, ese Tribunal ha afirmado que ha de guardar cierta relación, sin que ello se deba interpretar en el sentido de una equivalencia estricta, prácticamente imposible de establecer...”.

La “cierta relación” entre costo del servicio y precio del tributo sin duda hace referencia al “principio jurídico de razonabilidad” (cfr. Arts. 28 y 33 C.N.), “no debemos olvidar que el requisito de la razonabilidad de la relación entre el monto de la tasa y el costo del servicio que ella financia surge normativamente del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento del 12 de agosto de 1993 (Decreto 14/1994 PEN)”²⁸. No obstante se ha sostenido que, para determinar el precio de la tasa, no sólo deben contemplarse los “costos directos” de la prestación del servicio público al que está vinculado, sino también a los “costos indirectos” constituidos por los costos de mantenimiento de la organización municipal; aquí se abre una lumbrera al debate.

No puede obviarse que los criterios de la CSJN y de la SCJBA, con relación a la proporcionalidad entre precio de la tasa y costo del servicio, mantienen diferencias; la Corte Bonaerense ha dicho “...no existe norma constitucional o legal que obligue a que las tasas exhiban proporcionalidad entre el costo del servicio y el costo del gravamen ya que mediante lo que se percibe no debe atenderse únicamente a las oficinas que los prestan, debido a que tanto la existencia de ésta como el cumplimiento de sus fines depende de la total organización municipal, cuyas erogaciones generales deben incidir en las prestaciones particulares en una

²⁶ Fallo Cámara Contencioso Administrativo de Mar del Plata – 2014 - “ Cappacioni R L c/Municipalidad de Coronel Rosales” – La ley AR/JUR/23266/2014

²⁷ Cita Dictamen de la Procuración Fiscal de la CSJN en “Quilpe S.A. s/inconstitucionalidad” – 05/10/2012 - La Ley – IJ-LXVII-640

²⁸ Passarella, J.E. - LLLitoral 2016 (marzo), 16/03/2016, 163 La Ley AR/DOC/279/2016 Cita Bulit Goñi-

medida cuya determinación es cuestión propia de la política financiera...”²⁹. Contrariamente el criterio de la CSJN, más arriba referido, se pronuncia por un concepto más ajustado de equivalencia en el sentido que debe guardar relación sin que implique equivalencia estricta³⁰.

5. Conclusiones.

Sin duda los municipios bonaerenses padecen una baja participación en los ingresos tributarios totales nacional y provincial³¹, agudizado, en las últimas décadas, por un proceso de concentración de recursos tributarios en las administraciones centrales, tanto nacional como provincial; recursos afectados por leyes, para obras y servicios viales e hidráulicos de incidencia municipal, han sido derogados³²; de hecho, la declamada autonomía municipal es una quimera si consideramos que los municipios bonaerenses, financieramente, en un 50% a 60% de sus presupuestos, dependen de recursos de otras jurisdicciones, en muchos casos regladas, en otros sometidos a una vituperable discrecionalidad política.

Pero esta situación nunca puede ser sostén de criterios tributarios municipales que lesionen los derechos de los contribuyentes en general y agrarios en particular y desviados de básicos principios de racionalidad, transparencia, correspondencia, proporcionalidad, legalidad, legitimidad que sustentan el ordenamiento jurídico tributario vigente.

A la luz de la paradigmática reseña desarrollada en 3.1.1. y 3.1.2., inobjetablemente estamos en presencia de claros abusos y distorsiones tributarias; en el caso de la tasa de inspección de seguridad e higiene, presente en las ordenanzas fiscales e impositivas de todos los municipios, funciona operativamente como un impuesto “disfrazado”, de hecho muchos fallos, ante la falta de acreditación de la efectiva prestación del servicio, han amparado los derechos del contribuyente municipal.

Respecto de precio de la tasa y costo del servicio deben guardar relación bajo el “principio de razonabilidad tributaria”; la tesis amplia de la SCJBA puede calificarse de preocupante laxitud pues no contempla que los municipios bonaerenses, para atender los gastos generales de los municipios, perciben ingresos sea por gestión tributaria de impuestos provinciales e ingresos por la coparticipación municipal de impuestos, que los mismos contribuyentes proveen, dirigidos a sostener las estructuras técnicas-funcionales-administrativas del

²⁹ SCJBA – “Abb-Elster S.A. c/ Municipalidad de Lanús” – 04/04/2012 - IJ-CCXXXIII-716.

³⁰ CSJN en “Quilpe S.A. s/inconstitucionalidad” – 05/10/2012 - La Ley – IJ-LXVII-640

³¹ Vía regímenes de coparticipación impositiva o de descentralización tributaria oscila entre el 4% y 9%.

³² Vgr. Ley Provincial 13010/2002 (bajo un pomposo título de “descentralización tributaria”) y su modificación en 2006 que desafectó recursos del impuesto inmobiliario rural bonaerense originalmente destinados a obras viales e hidráulicas con incidencia en los municipios y que luego de la modificación quedaron en la administración central sin afectación específica y como recursos de libre disponibilidad.

municipio; debe considerarse un alentador progreso que tribunales inferiores bonaerenses recojan el criterio de la CSJN, especialmente en el fuero contencioso administrativo, que contribuyen a la razonabilidad tributaria municipal.

En el caso de la tasa vial rural, está a la vista en el presente contexto de excesos hídricos que revela, fatal y trágicamente, décadas de ausencia municipal de obras y servicios integrales de conservación y reparación de la red vial terciaria municipal y que los recursos recaudados no han sido aplicados al desarrollo efectivo de la prestación de servicios.

Debe reafirmarse el criterio del Pacto Fiscal Federal de 1993 para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, y que todas las tasas municipales que no estén vinculadas a la prestación efectiva de un servicio público municipal o que excedan desproporcionadamente el costo del servicio, deben ser derogadas y/o armonizadas en el contexto del Pacto Fiscal Federal.

Finalmente, ocupa eje central la aleatoria ineptitud del principio jurídico tributario de “no confiscatoriedad” pues, sin duda el sistema tributario, en sus tres niveles Nacional, Provincial y Municipal, la constitución de las bases imponibles y sus alícuotas en tasas municipales operan, analógicamente, en conjunto y globalmente como impuestos sobre la renta de la actividad agraria duplicando el arcano porcentaje del 33% de construcción pretoriana.