

LA TRIBUTACIÓN EN LOS MUNICIPIOS RIOJANOS

Andrea Pía Salomón

Contadora Pública por la Universidad Nacional de Córdoba, Docente Investigadora de la Universidad Nacional de la Rioja. Miembro del Instituto de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de la Rioja

Resumen

El cobro de tributos es la fuente de ingresos habitual que tiene un estado. Para el caso de los municipios, el cobro de tasas es su fuente genuina de ingresos que conforman, junto con los fondos provenientes de leyes de coparticipación tanto provinciales como nacionales, el caudal de fondos tributarios con los cuales cumplen con sus funciones.

A partir de los años noventa, los gobiernos locales comenzaron a asumir nuevos compromisos vinculados a la preservación del medioambiente, seguridad ciudadana, promoción económica y social entre otros, Cravacuore (2009)

La provincia de La Rioja utiliza un esquema de distribución territorial donde el ejercicio de las funciones estatales alcanza áreas urbanas y rurales sin solución de continuidad, es decir, un sistema municipio departamento, Montbrun et al. (2014). Esto conlleva a que los requerimiento de la población sean disímiles. Siendo el poder ejecutivo municipal la cara más visible del estado, Balbo (2003), y el estamento por donde se canalizan las demandas generales de la comunidad.

Entre los municipios estudiados encontramos similitudes en cuanto a servicios y tasas que se cobran, la importancia en la recaudación de tasas específicas, pero difieren sus estructuras y estrategias de cobro.

Tasas – Municipios- Recaudación – Administración Pública

1-Introducción

Argentina es un país federal donde existen distintos niveles de gobierno, nacional, provincial y municipal, los cuales actúan en un mismo territorio y cada nivel de gobierno posee distintas potestades tributarias, donde existe una marcada concentración de recaudación en el nivel de gobierno superior .LOPEZ ACCOTTO,A. Y MACCHIOLI, M. (2013)

El Estado para cumplir con sus fines gubernamentales utiliza recursos que provienen de distintas fuentes, la más habitual es el cobro de tributos. Entre los tributos encontramos a las tasas, que son aquellos gravámenes cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado, en el caso de la República Argentina estas tasas son habilitadas por las provincias para su establecimiento y percepción por parte de las municipalidades. Pulvirenti (2019)

Las tasas son tributos cuyo hecho generador está integrado por una actividad del estado divisible e inherente a su soberanía, hallándose esa actividad relacionada directamente con el contribuyente. Villegas (2001).

La actividades realizadas por los municipios pueden diferenciarse en servicios universales que benefician a toda la sociedad en general y al sujeto ciudadano en particular como lo

es el servicio de alumbrado público; por otro lado ubica a los servicios singulares que son individualizables y prestados a los ciudadanos en virtud de su requerimiento, en este segundo grupo podemos encontrar servicios de carnet de conducir. Lopez Accotto y Macchioli. (2015)

Además de las tasas, en la estructura tributaria de los municipios encontramos las contribuciones vinculada a actividades u obras estatales que usualmente se canalizan a nivel municipal como contribuciones por mejoras, y suele existir otra figura denominada Derecho que no se relaciona con servicios prestados ni individualizados, sino que retribuyen cesiones o autorizaciones realizadas por el estado local. Lopez Accotto y Macchioli (2015).

Como establece Balbo (2003), El gobierno municipal es el primero en percibir las necesidades de la población en su territorio, algunas de las cuales son responsabilidad del municipio y otras escapan a sus posibilidades.

A partir de los años 90 los gobiernos locales comenzaron a asumir nuevos compromisos vinculados a la preservación del medioambiente, seguridad ciudadana, promoción económica y social entre otros, Cravacuore (2009).

La Constitución de la Provincia de La Rioja, establece en su artículo 173 que cada municipio provee a los gastos de su administración con los fondos del tesoro municipal formado por el producido de la actividad económica que realice y los servicios que preste; con la participación, y en la forma que los municipios convengan con la provincia, del producido de los impuestos que el gobierno provincial o federal recaude en su jurisdicción; por la venta o locación de bienes del dominio municipal; por los recursos provenientes de empréstitos y otras operaciones de crédito que realice; por los subsidios que le acuerda el gobierno provincial o federal y por los demás ingresos provenientes de otras fuentes de recursos.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera: en la sección segunda, se realiza una descripción de los municipios seleccionados; en la sección tercera, un análisis de la organización tributaria local; y en la cuarta sección, se extraen las principales conclusiones a las que se arribó.

2- Municipios Riojanos

Es importante resaltar que la provincia de La Rioja utiliza un esquema de distribución territorial, donde el ejercicio de las funciones estatales alcanzan áreas urbanas y rurales sin solución de continuidad, es decir, estamos en presencia de un sistema municipio departamento. Montbrun et al. (2014)

De esta manera para la determinación de los municipios a estudiar consideramos la distribución que hace la constitución provincial de departamentos, que en definitiva coinciden con el ámbito territorial del municipio. La carta Magna provincial establece 18 municipios, los cuales se encuentran distribuidos en seis regiones: Valle del Bermejo, Valle Famatina, Norte, Centro, Llanos Norte y Llanos Sur. Las características sociales, naturales y económicas de cada municipio difieren, con lo cual es esperable que también difieran sus realidades financieras, es decir, que gastos deben realizar y que recursos pueden obtener.

Para el desarrollo de este trabajo tomamos los siguientes municipios por región, en función a la accesibilidad a la normativa departamental, realizando un orden de prelación en función de la importancia poblacional de cada uno de ellos; esto implica que primeramente se trató de tener la normativa tributaria del departamento más grande de la

región, sino se lograba este objetivo se continuaba con el municipio que seguía en orden de importancia poblacional hasta lograr obtener la legislación que se necesitaba. De esta manera los municipios en estudio son:

- Valle del Bermejo: Departamento Felipe Varela
- Valle Famatina: Departamento Chilecito
- Norte: Departamento Castro Barros
- Centro: Departamento Capital
- Llanos Norte: Departamento Chamical
- Llanos Sur: Departamento Rosario Vera Peñaloza

Cuadro 1- Población estimada al 1 de julio de cada año calendario, según departamento.

Departamento	2020	2021
Capital	223.101	226.872
Chilecito	59.812	60.721
Chamical	15.664	15.775
Rosario Vera Peñaloza	15.619	15.736
Coronel Felipe Varela	9.853	9.844
Castro Barros	4.553	4.566

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

Primeramente se tomó contacto con personal vinculado de las administraciones tributarias de cada municipio para la obtención de las fuentes de información secundaria directa a utilizar que está constituida por las ordenanzas tributarias vigentes en el año 2020.

Luego se realizaron entrevistas a funcionarios claves municipales, entre ellos a los directores de rentas municipales y/o a los secretarios de hacienda de los municipios involucrados.

3- Estructura tributaria Municipal

La Constitución riojana, en su artículo 172, establece las atribuciones de las cartas orgánicas municipales entre las cuales menciona:

- Establecer una estructura funcional que incorpore los aspectos de educación, salud pública, gobierno y cultura, hacienda, obras y servicios públicos, y el desarrollo social y económico.
- Asegurar:
 - o El proceso de regionalización para el desarrollo económico y social, que permita la integración y coordinación de esfuerzos en pos de los intereses comunes mediante acuerdos interdepartamentales
 - o La defensa del medio ambiente
 - o La composición del patrimonio municipal y los recursos municipales.

Uno de los instrumentos que tiene el gobierno municipal para lograr estos fines, es el cobro de tributos.

Las ordenanzas de carácter tributario son debatidas y creadas por cargo del Concejo Deliberante, el cual es presidido por el vice intendente, según lo establece el Artículo 169 de la Constitución de la Provincia de La Rioja.

Dentro de las estructuras tributarias estudiadas consideramos importante distinguir tres aspectos:

a-Técnica Legislativa

Denominamos técnica legislativa a la manera en que se estructuran las ordenanzas municipales vinculadas con los tributos y su forma de actualización.

La técnica sobre la que descansan todos los municipios estudiados y, que a su vez, es similar a la utilizada por el estado provincial consiste en una ordenanza tributaria denominada usualmente código tributario municipal que se divide en dos partes: una parte general, que incluye institutos del derecho tributario general como lo son las vigencia de las leyes tributarias, solidaridad, domicilio fiscal, pago y prescripción entre otras; y una segunda parte especial, que incluye los distintos tributos vigentes, estableciendo los elementos particulares de cada uno de ellos, es decir, regula elementos como hecho imponible, sujeto, base imponible, exenciones entre otros. Además existe la denominada ordenanza tarifaria u ordenanza anual que reglamenta, en general, solo aspectos vinculados con valores mínimos, ponderaciones y en líneas generales aspectos vinculados al cálculo de cada tributo.

Dentro de las ordenanzas tarifarias vemos, que de los municipios estudiados, la mayoría utiliza valores monetarios para cuantificar el valor de las tasas y servicios, y solo uno de estos municipios utiliza un valor referencial denominado “unidad tributaria”. Este es el caso del municipio del departamento Rosario Vera Peñaloza, donde la unidad tributaria está en función del valor más bajo del litro de combustible en las expendedoras de la ciudad cabecera de departamento y esta actualización se realiza en los meses de enero y julio de cada año. Es destacable que esta última estrategia evita la desvalorización en la recaudación en épocas inflacionarias y el desgaste dentro de la actividad legislativa en el concejo deliberante local.

El cuadro 2 vemos que el municipio que utiliza un sistema de unidades tributarias posee la ordenanza más antigua.

Cuadro 2- Años de sanción de la Ordenanza tarifaria anual, vigente en el año 2020, por municipio

	CAPITAL	CHILECITO	CHAMICAL	VERA PEÑALOZA	FELIPE VARELA	CASTRO BARROS
ORDENANZA TARIFARIA ANUAL	2020	2020	2017	2011	2019	2020

Fuente: Elaboración propia

Dentro del conjunto de tasas que conforman la estructura tributaria local podemos apreciar tributos comunes a todos los municipios, a saber:

- Contribución que índice sobre los inmuebles
- Contribución por mejoras
- Tasa por habilitación de comercio e industria

- Contribución por servicios a la actividad comercial, industrial y servicios
- Contribuciones que inciden sobre la publicidad y propaganda
- Contribución que incide sobre las rifas y otros juegos de azar
- Contribución que incide sobre los rodados en general

Luego vemos que aquellos municipios con mayor población y por ende con mayor desarrollo urbanístico va incorporando tasas vinculadas a determinados servicios que son propios de comunas con ciudades en crecimiento, como lo son:

- Tasa por habilitación y estudio de factibilidad de la ubicación de antenas
- Tasa por inspección de estructuras portantes y antenas
- Contribución que incide sobre los servicios sanitarios
- Contribución que incide sobre la instalación y suministro de gas natural

A su vez, se puede apreciar que en aquellos municipios de menor envergadura, encontramos servicios vinculados a las necesidades específicas del ámbito geográfico de su jurisdicción como la tasa de retribución de servicios que indiquen o incidan en la actividad de explotación, industrialización y comercialización de minerales

b- Acceso a la información

El gobierno electrónico utiliza herramientas tecnológicas como sitios web, redes sociales y aplicaciones móviles que contribuyen a aumentar la eficiencia, eficacia y calidad en la atención de los servicios públicos. Cruz Meléndez, C. y Zamudio Vázquez, A. (2017)

En cuanto al acceso de la información legislativa, es necesario considerar que ninguno de los municipios analizados tiene una página web oficial donde se pueda acceder a la legislación vigente para su consulta, la única excepción es el municipio del departamento capital donde se puede consultar toda la normativa local en la página oficial de su concejo deliberante

En cuanto a la información operativa de los municipios estudiados ninguna de sus administraciones tributarias tiene una página web oficial, algunas se manejan por paginas en redes sociales como Facebook y otras no tienen ningún acceso vía web.

La forma en la cual sociabilizan información importante como vencimientos, valores actualizados o la existencia de moratorias entre otras, es a través de las redes sociales, mensajes de whatsapp o anuncios en las radios locales.

Se puede considerar, en cuanto a las denominadas etapas de implementación o desarrollo del gobierno electrónico, Córdoba Pachón (2009), que los municipios estudiados se encuentran incipientemente en la etapa inicial, ya que según lo expresado por algunos funcionarios municipales entrevistados, existe la intención o efectivamente se está trabajando en generar páginas web propias con información, entre otras, tributarias.

c- Gestión de recaudación

De la percepción de los administradores tributarios respecto a la importancia de las distintas tasas en el total de la recaudación local, existe una elección mayoritaria por la tasa vinculada a la actividad comercial, industrial y de servicios, salvo en el municipio del

Departamento Chamical en el que se consideró a la tasa de inspección sanitaria e higiénica.

Respecto a las estrategias para incrementar la recaudación propia, algunos municipios como muestra el cuadro, poseen un sistema de descuento por pago anual o por contribuyente cumplidor, el cual varía según la tasa que se esté analizando. Estas estrategias de incentivos positivos para aumentar la recaudación son comunes también a nivel provincial.

También pueden existir incentivos no monetarios que incrementen la recaudación municipal, entre los que podemos mencionar premios, regalos, participación en concursos entre otros. Fehr, Gächter y Kirchsteiger (1997, como se citó en Giarizzo.2012) encontraron que un regalo puede reforzar la relación de intercambio entre el gobierno y los contribuyentes, basada en la reciprocidad, y aumentar el cumplimiento en mayor medida que los premios monetario.

No existen en los municipios estudiados incentivos de naturaleza no monetaria.

4- Conclusiones

Del análisis de estas ordenanzas tributarias logramos tener una primera aproximación de las estructuras tributarias municipales y en este sentido, características generales en cuanto a la estructura normativa.

También observamos que la tendencia, al menos en los municipios seleccionados, es la actualización por medio de montos fijos, técnica que dificulta un ingreso real sostenido a lo largo del año y, a su vez, exige una actividad legislativa adicional.

El municipio que fija sus tributos en unidades tributarias permite una actualización automática de los valores en función a que estas unidades tributarias se fijen sobre el precio de algún bien como litros de combustible.

Profundizando el análisis podemos encontrar un conjunto de municipios con un mayor desarrollo donde apreciamos estructuras tributarias muy similares, con algunos institutos ligados al incentivo del cuidado del medioambiente y nuevas tasas vinculadas a servicios asociados al desarrollo económico y urbanístico del territorio como la tasa por habilitación y estudio de factibilidad de la ubicación de antenas, o la Contribución que incide en la instalación, o en el suministro de gas natural. Luego los municipios más pequeños donde encontramos servicios vinculados a actividades locales como la contribución por remate de ganado en pie o la tasa de retribución de servicios que indiquen o incidan en la actividad de explotación, industrialización y comercialización de minerales.

Se observa que una generalidad de los municipios estudiados es que las mayores recaudaciones se encuentran vinculadas a servicios vinculados con actividades económicas.

El acceso a la información de las direcciones de rentas se realiza, en general, por vías de redes sociales o medios de comunicación radiales y ninguno de estos órganos de recaudación posee página web oficial.

Entendemos que las estructuras locales estudiadas poseen un gran potencial a ser desarrollado para lograr una organización tributaria eficiente.

BIBLIOGRAFIA

- BALBO, E. (2003) "Tasas municipales: legislación y administración". (Trabajo Final de Posgrado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0266_BalboE.pdf
- CRAVACUORE, D. (2009) "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina". En Molina, G. (Coord) Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador. Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Consejo de Investigaciones científicas y técnicas. Pp.(149-170)
- Córdoba Pachón, J. R. (2009). "Hacia la apropiación del Gobierno Electrónico: una mirada crítica sistémica. Estado, Gobierno Y Gestión Pública", (14), pp. 60 / 81. Recuperado a partir de <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/13496>
- Cruz Meléndez, C. y Zamudio Vázquez, A. (2017) "Municipios Y Gobierno Abierto, Más Allá Del Gobierno Electrónico". OPERA, No.21, julio-diciembre de 2017, Recuperado en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3114492
- Giarrizzo, V. (2012) "Incentivos monetarios y no monetarios para impulsar el pago de impuestos. Un experimento controlado" "Visión de Futuro" Año 9, Volumen N°16, N° 2, Julio - Diciembre 2012 Recuperado en: www.fce.unam.edu.ar/revistacientifica/
- LOPEZ ACCOTTO, A Y MACCHIOLI, M. (Coord.) 2015 "La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos.". 1º Edición Los polvorines, Argentina. Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento.
- MONTBRUN, A; PORRAS, A; RODRIGUEZ, M. Y VALENZUELA, E. "El régimen municipal de la Provincia de La Rioja" en la obra Derecho Municipal Argentino, Universidad Católica Argentina, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2016. Recuperado en: http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/regimen_municipal_de_la_rioja_u_14.pdf
- PULVIRENTI, O. (2019) "Tasas Municipales: Decisiones de la CSJN y dispersión jurisprudencial" Sistema Argentino de Información Jurídica. Recuperado en <http://www.saij.gob.ar/orlando-pulvirenti-tasas-municipales-decisiones-csjn-dispersion-jurisprudencial-dacf190051-2019-02-21/123456789-0abc-defg1500-91fcanirtcod?&o=4&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero%5B3%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=402http://www.saij.gob.ar/orlando-pulvirenti-tasas-municipales-decisiones-csjn-dispersion-jurisprudencial-dacf190051-2019-02-21/123456789-0abc-defg1500-fcanirtcod?&o=4&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero%5B3%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=402>
- VILLEGAS, HÉCTOR (2001) "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario" 7º Edición. Editorial Depalma. Buenos Aires.