

I Seminario

“¿Qué tienen para decir la sociedad civil y la academia sobre el tema Patente de Rodados? – Primer consulta a expertos”

En este número de MontevideoANDO, les ofrecemos un resumen del I Seminario “¿Qué tienen para decir la sociedad civil y la academia sobre el tema Patente de Rodados? – Primer consulta a expertos”, que se llevó a cabo el pasado 30 de setiembre en la Sala de Conferencias de IMPO.

Con el objetivo de promover la reflexión sobre las políticas tributarias departamentales, y en especial del tema patentes de rodados desde una visión eminentemente técnica, la Defensoría del Vecino de Montevideo invitó a distintos actores de la sociedad civil y el mundo académico, para conformar un espacio de intercambio sobre este tema.

La iniciativa tuvo como objetivos aportar a la reflexión acerca de una temática de interés ciudadano, sobre la cual la Defensoría del Vecino ha recibido un número importante de reclamos; transparentar información sobre los aspectos más problemáticos de este tema y generar insumos que faciliten un mejor conocimiento ciudadano.

Pensar en un presupuesto municipal en clave de Derechos Humanos

La apertura del Seminario estuvo a cargo de Fernando Rodríguez Herrera, Defensor del Vecino de Montevideo, quien centró su intervención en la motivación que tuvo la Defensoría del Vecino a la hora de realizar este Primer Seminario. “El mejor escenario para construir políticas públicas son aquellos ámbitos en los cuales interactúan los distintos actores sociales y construyen las bases para el diseño de las Políticas Públicas”, explica.

Su presentación transitó por los argumentos para pensar sobre un sistema tributario departamental que incorpore la mirada de los Derechos Humanos. Para ello, Fernando Rodríguez comenzó analizando la pregunta que muchos ciudadanos y ciudadanas han traído a la Defensoría del Vecino de “Cómo se fija la patente de rodados?”.

A la hora de analizar otros derechos de los vecinos y vecinas de Montevideo, el Defensor del Vecino hace la pregunta de *“¿Qué impacto tiene el hecho de que alguien que tiene su hogar permanente en Montevideo pague su patente de rodados en otro departamento mientras utiliza los servicios de esta ciudad? ¿Qué derechos están siendo violentados y por qué?”*.

El no empadronar en Montevideo implica, explica el Defensor del Vecino, menor recaudación para todos los ciudadanos que efectivamente utilizan los servicios a diario. Por otra parte, Montevideo es la ciudad de todo el país en la que más se utilizan los servicios públicos, por su característica de capital, donde se nuclea muchos servicios, entonces, *“¿Cómo impacta esto en el presupuesto municipal?”* y *“¿Cómo deberían analizarse estas diferencias entre el valor de uso de servicios entre uno y otros departamentos?”*

La propuesta de la Defensoría del Vecino es la construcción de una metodología de trabajo, basada en la reflexión y el encuentro de distintos expertos de estas temáticas, para la búsqueda de posibles caminos que permitan hacer aportes en la construcción de un Sistema Tributario Municipal que contemple al máximo la responsabilidad del Estado en respetar, garantizar y satisfacer los Derechos de los ciudadanos.

Respecto a esta temática, Fernando Rodríguez propone incorporar la visión de un Presupuesto Municipal con enfoque de Derechos Humanos. *“El presupuesto municipal –explica– implica ingresos y egresos. El Estado puede vulnerar derechos a la hora de fijar los ingresos, pero también puede vulnerarlos a la hora de distribuir esos ingresos. Por lo tanto la construcción de un presupuesto no es únicamente la aplicación de una técnica administrativa, sino que debemos avanzar en la construcción de un presupuesto con mirada de Derechos Humanos. El presupuesto de una ciudad tiene como objetivo central el garantizar los Derechos de los Ciudadanos”*.

Primeras intervenciones

Un Primer Panel de expertos estuvo compuesto por el Sr. Jorge West, Presidente de la Asociación de Concesionarios de Marcas de Automotores (ASCOMA), el Dr. Guzmán Ramírez, del Instituto de Derecho Tributario (UCUDAL) y la Dra. Milagros Acosta - Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios (IUNET).

La primer exposición, titulada *“La experiencia de los concesionarios de automóviles sobre el tema de patente de rodados.”*, estuvo a cargo de Jorge West, Presidente de la Asociación de Concesionarios de Marcas de Automotores (ASCOMA).



El Presidente de ASCOMA presentó al principio de su exposición, la intención por parte de ASCOMA en la construcción colectiva de la regulación sobre el tema Patente de Rodados. Analiza las múltiples instancias en las cuales ASCOMA acercó sus iniciativas tanto al Congreso de Intendentes, como en forma particular a los jefes de cada uno de los departamentos de todo el país.

A partir de estos acercamientos, ASCOMA presenta algunas conclusiones derivadas de los múltiples encuentros con autoridades municipales. Entre ellas destaca:

“Nosotros proponíamos – señala-, por ejemplo, la unificación de los modelos, dado que existe una cantidad muy grande de modelos de autos, propusimos una unificación por modelos, por equipamiento. También propusimos una unificación por motorización. En ese momento se debía tener muy en cuenta la necesidad de bajar los aforos a los vehículos con motor diesel, pues ya a partir de 2006 los autos diesel venían bajando de precio, y el monto que se utilizaba para marcar el valor de la patente no guardaba relación alguna con lo que era su precio en el mercado”. Señala que las múltiples negociaciones con las autoridades no reportaron mayores resultados en estos sentidos.

“Las respuestas -señala el jerarca- fueron siempre de recepción de las propuestas, sin embargo no de incorporación de las propuestas”. Señala como última iniciativa en julio de 2009, en un encuentro con el Congreso de Intendente, “...fuimos convocados especialmente por la trascendencia que había tomado el lanzamiento de la iniciativa web “patentesjustas.com” de ASCOMA. En ese momento la respuesta a nuestras iniciativas fueron las mismas, aunque sí se señaló la preocupación por el tema y la necesidad compartida de buscar caminos para solucionar el tema”.

“ASCOMA -plantea su representante- continúa su iniciativa respecto a las autoridades municipales respecto a la búsqueda de alternativas que resuelvan la temática. “Nuestra preocupación –señala- es que el contribuyente continúa pagando valores que no son los que corresponden, pues están mal aforados o están aplicando mal un cálculo, ese es un tema que no está claro”.

Para hacer visible la magnitud del problema, West señala que en algunos casos *"existen diferencias en la patente, entre un departamento y otro, quizá como consecuencia de estas comparaciones, posteriormente a discusiones en la Junta Departamental, se anunció para Montevideo un intento de rebaja del orden del 20% a aplicar en el año 2009, lo cual no sucedió"*.

Como un aspecto positivo, el jerarca señala la decisión de la Intendencia de Canelones, de rebajar a los modelos empadronados antes del año 2000. "Esto implicó una rebaja de aforos de alrededor de un 10%, lo cual se refleja directamente en el costo de la patente. Como el parque automotor de este departamento es mayoritariamente anterior a esta fecha, la disminución se ha hecho claramente visible", explica.

Las autonomías departamentales y el tema Patente de Rodados

La segunda intervención, presentada por el Dr. Guzmán Ramírez, del Instituto de Derecho Tributario de la Universidad Católica del Uruguay, trató la temática *"La autonomía departamental frente a la ley 18.456."*

Ramírez presenta la ley 18.456, que fuera aprobada en diciembre del 2008, la cual versa sobre el empadronamiento de los vehículos, con especial énfasis en Patente de Rodados. El representante de el Instituto de Derecho Tributario de la UCUDAL presenta un estado de situación sobre la ley, y señala que algunas intendencias presentarían recurso de inconstitucionalidad –como es el caso de la Junta Departamental de Colonia, quien presentó una acción de inconstitucionalidad frente a la Suprema Corte de Justicia-. *"Es cierto que los impuestos a los vehículos son ingresos departamentales, pero discrepamos respecto a su inconstitucionalidad, pues esta ley, consideramos nosotros, no lesiona la autonomía departamental"*, explica el Dr. Ramírez.

Los gobiernos departamentales gozan de autonomía, en tanto autodeterminación, explica el panelista. Una de las manifestaciones de esa autonomía departamental es la potestad tributaria departamental. Los gobiernos departamentales a partir de las Juntas Departamentales pueden aprobar, modificar y derogar tributos y las Intendencias Municipales pueden administrar esos tributos. *"Pero la autonomía nunca es un concepto absoluto... los gobiernos departamentales pueden administrar sus propios tributos, pero no pueden hacerlo de forma irrestricta"*, explica.



Los gobiernos departamentales pueden ejercer sus funciones, pero siempre dentro de su jurisdicción departamental. Como consecuencia, explica Ramírez, una Intendencia puede cobrar un impuesto en virtud de hechos generadores dentro de su territorio. *"La territorialidad debe regir la distribución del poder tributario dentro del orden nacional"* cita el expositor.

La ley trata del empadronamiento, y el expositor centra su análisis en los dos primeros artículos de la Ley 18.456. "El artículo 1ero. interpreta el artículo 297 de la Constitución, que establece cuáles son los impuestos que el gobierno puede administrar (dentro de estos impuestos está la Patente de Rodados). Se interpreta que *"los gobiernos departamentales únicamente pueden decretar y administrar impuestos respecto a hechos generadores dentro de sus departamentos"*.

En resumen, señala el expositor, las intendencias solo pueden cobrar patente de rodados de vehículos que circulan dentro de su territorio. El ejemplo absurdo ayuda a comprender la idea: *"pensemos por el absurdo –agrega– pensemos que una intendencia cobra contribución inmobiliaria de inmuebles que están en otro departamento. Eso es imposible"*.

Finalmente, señala el Dr. Guzmán Ramírez, *"...ésta ley, la 18.456 no da una respuesta a la llamada "Guerra de Patentes", porque el problema no es la ley, sino la falta de controles para que esta se aplique"*.

De qué hablamos cuando hablamos de Patente de Rodados?

La doctora Milagros Acosta, representante del Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios presentó la ponencia *"¿Qué es, qué grava y sobre qué se paga la patente de rodados? Bases o alternativas para la unificación."*

En su exposición, la doctora comenzó analizando qué tipo de tributo constituye la llamada Patente de Rodados, su naturaleza jurídica y qué aspectos son gravados por ella. A continuación analizó la base de cálculo y el establecimiento de la cuantificación, de la obligación. Analizó además, que no obstante los esfuerzos, no se han encontrado elementos que permitan garantizar el principio de igualdad a la hora de hablar de Patente de Rodados. A esto, señala, *"se agrega el caso de los vehículos "cero kilómetro", que ha agravado la situación general respecto a las unidades usadas"*.

Agrega que para determinados vehículos hay aforos distintos, y explica que *"existen tratamientos especiales que muchas veces tienen como único objetivo encauzar la recaudación a favor de un determinado Gobierno Departamental"*,



"En nuestra opinión, concluye, las bases para la unificación de este tributo debería contemplar que se establezcan tarifas mínimas establecidas bajo criterios técnicos, con carácter general, y que sean actualizados en forma periódica. En esa actualización deberá considerarse el tipo y clase del vehículo que se trate, con alícuotas uniformes. En el caso de Gobiernos Departamentales podrían considerar aumentar la base de tributación mediante alícuotas diferenciales, aunque debería existir un mínimo general aplicable a todos. Deberían también establecerse criterios generales respecto al domicilio del titular del vehículo, que garantice la concordancia entre el domicilio y el hogar del ciudadano. En el caso de los Gobiernos Departamentales que no cumplen esta pauta, y entonces afectan la potestad de otros gobiernos departamentales, deberían establecerse procedimientos de control y eventuales sanciones. La matriculación del vehículo en el registro municipal correspondiente supondría la calidad de contribuyente y titular de ese vehículo, salvo que sobre la base de la realidad se acredite lo contrario."

"Sin embargo debería efectuarse un control sobre la extralimitación de los Gobiernos Departamentales respecto a estos aspectos", culmina la especialista."

El rol del inspector de tránsito y el control del tema Patente de Rodados

“Patente: ¿qué facultades tienen los inspectores?” Dr. Alberto Varela - Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios (IJET).

Para iniciar su exposición, el Doctor Varela, representante del Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, expuso sobre la importancia de la temática llamada comúnmente “Guerra de Patentes” en la agenda pública, a partir de las noticias publicadas en el año 1987 en medios de comunicación de prensa escrita.

A continuación el expositor propuso un análisis según distintos ejemplos, sobre las razones por las cuales un inspector de tránsito detiene, comúnmente, un vehículo, y los Derechos que los ciudadanos tienen frente a la detención por parte de dicho inspector. A partir de estos ejemplos reflexiona sobre las acciones cotidianas de un inspector de tránsito y la reglamentación existente respecto a la Patente de Rodados.

El Dr. Varela reflexiona sobre la ley 18.456 y su aplicabilidad y señala que: a) la Ley no está vigente hasta que no se apruebe la reglamentación, b) es inconstitucional, *“siento disentir, pero esta Ley se está metiendo con la potestad tributaria de los Departamentos, esto no lo puede hacer”,* y c) *“aún cuando se reglamente, aún cuando la Suprema Corte de Justicia no declare su inconstitucionalidad, requiere que las Intendencias la quieran hacer cumplir, y las Intendencias no la van a querer cumplir”,* analiza.

A continuación de esta reflexión presentó datos estadísticos que comparan el costo que tiene para el contribuyente la patente de rodados en distintas ciudades del mundo. Así, para el año 2006 y en la ciudad de Madrid (España) la patente de rodados significaría unos 2.010 pesos uruguayos, mientras que en Colonia (Uruguay) el importe a pagar era de \$6.535 y en nuestra capital y para el mismo año, el importe corresponde a \$ 27.588.



La siguiente comparación que analizó el Dr. Varela refirió al porcentaje que el tributo Patente de Rodados significa en el total del presupuesto departamental. En el caso de Artigas por ejemplo, este porcentaje es del 8%, mientras que en Montevideo implica el 18% del total de la recaudación. San José es el departamento que alcanza el máximo entre este porcentaje y su presupuesto total, llegando este a un 36%.

El especialista analiza a continuación, la cantidad de automóviles que existen en distintos países, en relación a la población. Esta comparativa ubica a Uruguay en una relación de 1 automóvil cada 5,5 habitantes, muy por debajo de España, quien tiene 1 automóvil cada 1,81 habitantes.

El Dr. Varela plantea una posible reforma Constitucional respecto a la Ley, con las mismas garantías de recaudación, con nuevas consideraciones respecto a la contaminación según los vehículos, con una distribución de acuerdo a criterios como la población de cada Departamento, la baja de siniestralidad en cada Departamento, etc.

La defensa del contribuyente frente al tributo Patente de Rodados

El Dr. Mario Ferrari, representante del Instituto de Finanzas Públicas de UDELAR presentó la temática de "Defensa del contribuyente en materia de fiscalización y cuantificación del tributo."

Respecto a la Ley 18.456 que intenta distribuir la potestad tributaria entre los Departamentos en materia de Patente de Rodados, el panelista plantea que "a pesar de las críticas, todas ellas no solucionan la llamada "Guerra de Patentes", pues no es una ley que atienda los derechos de los contribuyentes en esta materia".

La policía de tránsito que comparte el gobierno nacional con los gobiernos departamentales tiene como cometido de obtener la seguridad vial y el orden vial, lo cual trasciende al orden departamental, y es un bien de orden público. Entonces, hay ciertas limitaciones a los derechos individuales. Un vehículo que no está apto para circular, es conveniente que no circule, para guardar el orden público, explica el panelista.

Pero la intendencia lo que hace es cumplir con la fiscalización de una obligación a partir de lo establecido. La intendencia actúa como acreedora de una suma de dinero, y como parte interesada de recibir esa suma de dinero. Eso le permite fiscalizar y controlar al deudor, tener procedimientos más abreviados para el cobro de esa obligación. Pero aún tomando en cuenta esas atribuciones que se le dan a las intendencias para perseguir el cobro, esto no debe confundirse con la policía de tránsito. Son cosas diferentes, explica el experto. En el primero lo que se hace es "tutelar el bien común" (en el caso de la policía de tránsito), en la segunda actúa como acreedor de una obligación, y por tanto, esto tiene consecuencias prácticas distintas.

"Tiene consecuencias distintas, explica el panelista - En primer lugar, no debe ponerse nunca como condición para el pago del tributo, el pago previo de sanciones por parte de la policía de tránsito, o viceversa, tampoco para hacer frente al pago de multas de infracciones de tránsito poner antes el pago de tributos. Esto no debe mezclarse en ningún caso".



Respecto a otros detalles, el Dr. Mario Ferrari reafirma que no es correcto la superposición de obligaciones de dos sanciones diferentes. Y agrega "si a un contribuyente se le pudiera incautar herramientas de trabajo porque no está al día en el pago del IVA, esto implicaría un escándalo".

Algunas soluciones planteadas por el especialista tienen también que ver con reformas constitucionales "algo difíciles a mediano plazo", como él mismo señala. Otra solución tiene que ver con la instalación de la herramienta de "Tribunales fiscales" para tutelar estas temáticas. Esto significa tener espacios dentro de la administración (órganos de revisión) que establezcan, en pequeñas causas, otras alternativas para resolver desacuerdos en esta materia. Otros aspectos a respetar son la claridad y la transparencia en los criterios a la hora de fijar el tributo. Respetar el derecho a consultar y conocer sus cuentas por parte del ciudadano.

Finalmente, invita a identificar la defensa de los Derechos de los contribuyentes como tarea pertinente para el Defensor del Vecino, dada su naturaleza jurídica e institucional, e incorporar esta visión dentro de la suya propia.

Sin olvidar la TRANSPARENCIA

En su exposición "*Transparencia activa en materia tributaria y derechos ciudadanos.*", el Dr. Edison Lanza, representante del Centro de Acceso a la Información Pública (CAINFO) analizó la necesidad de incorporar el Derecho a la información como Derecho del contribuyente.

Así, analizó el Derecho al acceso a la información pública como uno de los derechos fundamentales, sobre el cual el Estado tiene, explica el especialista, la obligación jurídica de hacer respetar y garantizar.



Lanza analiza a continuación que el acceso a la información también es un derecho colectivo, y como bien público o colectivo, la información deviene en un mecanismo de control institucional frente a autoridades públicas.

Así, explica en su exposición, "el acceso a la información es un requisito para el gobierno abierto y reduce la asimetría entre el Estado y los ciudadanos"

A continuación, el representante de CAINFO argumentó cuáles son los principios que guían el Derecho al Acceso a la Información Pública: el criterio de "máxima divulgación", el de "legitimación amplia, sin necesidad de motivación", quienes son los sujetos obligados, esto es, quienes tienen obligación de incorporar este derecho: "los organismos públicos y aún los privados que desarrollan función pública o reciben fondos públicos", la "transparencia proactiva", el "acceso no discriminatorio y gratuito", las llamadas "excepciones estrictas y definidas por ley", las "violaciones sujetas a sanción" y las "políticas públicas".

Luego desarrolló el concepto de Transparencia como un corpus de decisiones que tiene marco en determinadas obligaciones. A la hora de decirse "transparente", una organización debe al menos transparentar su estructura y facultades, la estructura de todas las remuneraciones, su presupuesto asignado, debe establecer auditorías, transparentar concesiones, licitaciones, permisos y beneficiarios; debe además transparentar mediante estadísticas sus resultados y promover la participación ciudadana.

Transparencia activa y patente de rodados

Transparentar una política pública de Patente de Rodados, explica Lanza, debería comprender transparentar las normas aplicables, sean estas nacionales o departamentales; explicitar y dejar en claro las bases de cálculo para cada marca y modelo de vehículo, transparentar los mecanismos efectivos de impugnación y las facultades inspectivas municipales, el régimen de multas, recargos y sanciones, así como los beneficios que eventualmente puedan obtenerse a partir de cancelaciones de pago por adelantado, etc; y finalmente, explicitar cuáles son los mecanismos por los cuales las ciudadanas y ciudadanos pueden tener acceso a toda esa información.

Un ejemplo sobre el cual el disertante continuó con su exposición fue el del "Portal del Contribuyente" de la ciudad de Madrid, portal ejemplo en el cual toda la ciudadanía puede informarse respecto a los aspectos de transparencia anteriormente analizados.

Pero cómo implantar transparencia sobre estos temas? Edison Lanza propone comenzar por algunos cambios más profundos como cambiar la cultura del "secreto de estado", "asumir que la información no es patrimonio de funcionarios y jercas, sino de la ciudadanía toda", comprender que "brindar información cuando un ciudadano o ciudadana la solicita, no debe ser tomado como una molestia", y finalmente, propone comprender que "las entidades públicas deben promover activamente la apertura gubernamental".