

Documentos Especiales

ASPECTOS LEGALES DEL ESPACIO RURAL MULTIFUNCIONAL

Ley TRAF/SC - Brasil

Rodrigo Borsatto Sommer da Silva[†]
Vera Lúcia Nehls Dias^{**}
Universidad del Estado de
Santa Catarina - UDESC, Florianópolis - Brasil

Resumen: Este artículo estudia los desdoblamientos de la Ley nº 14.361/08 que establece la política de apoyo al Turismo Rural dentro de la Agricultura Familiar de Santa Catarina y sus implicaciones concretas en las actividades de los agricultores familiares. A partir del debate teórico acerca del concepto de turismo rural presente en los documentos institucionales del ámbito estatal y federal en los últimos diez años, el cual es reconocido en varios proyectos de ley; se pretende proponer alternativas para que el turismo rural en la agricultura familiar sea incluido en la Ley TRAF/SC. La idea es que aquel genere empleo e ingresos en sectores de la economía rural que hoy en día están bastante estancados. Para esto se busca desarrollar una modalidad de turismo que valore en primer lugar a las personas, su cultura, su trabajo y el medio en donde viven; y teniendo la capacidad de ofrecer servicios y bienestar a los turistas visitantes. Discutir la legislación que instituye esta forma de turismo es el mayor objetivo de este artículo; además de reflexionar sobre las posibilidades jurídicas que podrían colaborar para insertar al agricultor familiar en la actividad turística, sobre todo en lo que respecta a las cuestiones previsionales, laboristas, fiscales, tributarias y sanitarias.

PALABRAS CLAVE: turismo rural, agricultura familiar, ley TRAF/SC.

Abstract: Legal Aspects of Multifunctional Rural Areas. Law TRAF/SC – Brazil. This article studies the splitting of the Law No 14.361/08 established policy of support for Rural Tourism in Family Agriculture of Santa Catarina and its practical implications in the work of family farmers. From a theoretical debate about the concept of rural tourism in the documents institutional state and federal level over the past ten years, which is recognized in several bills, is intended to propose alternatives for rural tourism in family farming be included in the Act TRAF / SC. The idea is that this generates employment and income in rural sectors of the economy today are pretty stagnant. For that develops a

[†] Maestrando en Planificación Territorial y Desarrollo Socio-ambiental de la Universidad del Estado de Santa Catarina – UDESC, Florianópolis, Brasil. Email: rodrigossommer83@yahoo.com.br.

^{**} Doctor en Geografía Social por la Université du Maine, Le Mans, França. Email: veraludias@gmail.com

type of tourism that values in the first place people, their culture, work environment where they live, and having the ability to provide welfare services to tourists and visitors. Discuss legislation instituting this form of tourism is the main objective of this article, and reflect on the legal possibilities that could collaborate to add to the family farmer in tourism, especially in regard to pension issues, employment, fiscal, tax and health.

KEY WORDS: rural tourism, family farming, law TRAF / SC.

INTRODUCCIÓN

La legislación sobre turismo intenta reconocer algunas prácticas existentes en esta área, así como estimular la creación de otras prácticas nuevas en base a su reglamentación. En el caso del turismo rural volcado a la agricultura familiar es preciso conocer las particularidades del trabajo desarrollado en el campo por las familias de los pequeños agricultores, sus dificultades y rendimientos, para comprender las nuevas prácticas que se han ido generando. Estas últimas incluyen el trabajo no agrícola, dando origen a la multifuncionalidad de estos establecimientos rurales y creando nuevos desafíos tanto para los agricultores como para los funcionarios públicos.

Estas nuevas prácticas del turismo no tienen amparo legal, ya sea en lo que respecta a las normas sanitarias, que sólo reconocen la actividad industrial registrada; a la legislación previsional, que exige fidelidad del agricultor en las actividades agrícolas y si él posee otra fuente de ingresos pierde los beneficios de la actividad original; a las normas laboralistas, que impiden la contratación formal de mano de obra porque exigen que el agricultor posea una empresa registrada (y si la tiene no puede contratar mano de obra temporaria); y a las dificultades de emitir facturas debido a la informalidad del servicio ofrecido y a la carga tributaria que exige el turismo.

Conocer la importancia de la Ley sobre el Turismo Rural en la Agricultura Familiar de Santa Catarina – Ley TRAF/SC como inductora del desenlace legislativo que afecta el desarrollo del turismo rural en la agricultura familiar de Santa Catarina es el objetivo general de este estudio.

Además, se buscó caracterizar brevemente al turismo rural en la agricultura familiar, dando un contexto histórico a la ley TRAF/SC y describiendo el escenario legislativo que influye en las actividades del turismo rural en la agricultura familiar del Estado. Finalmente se establecen los posibles avances alcanzados en el turismo rural en la agricultura familiar después de la sanción de la Ley TRAF/SC.

EL TURISMO RURAL EN LA AGRICULTURA FAMILIAR (TRAF)

El espacio rural es imaginado como un lugar de concepciones rígidas y de valores sólidos, resistentes a los cambios. Y al mismo tiempo es imaginado como un lugar que está a merced de las

condiciones climáticas, sociales y económicas. Pero, a través de los años, este espacio ha ido adoptando nuevas formas tanto en el desarrollo del trabajo (incorporando nuevas técnicas) como en la creación de nuevas actividades productivas que complementan los ingresos, y generan empleo y desarrollo. Las actividades no agrícolas, como la artesanía, la prestación de servicios y el turismo, son algunas de las nuevas estrategias para revalorizar el espacio rural.

El cultivo de la tierra y la producción ganadera no son el único medio de vida para los habitantes del espacio rural, sino que lentamente van surgiendo para ellos nuevas atribuciones y nuevas responsabilidades. Esto va consolidando nuevos conceptos como los de multifuncionalidad del medio rural y de la agricultura, o el de pluri-actividad de los agricultores, que abren nuevas perspectivas para el rendimiento del espacio rural (Toresan, 2003:09).

Entre las nuevas atribuciones se destacan las actividades previstas en la Ley de Turismo Rural en la Agricultura Familiar – TRAF/SC, cuyo desarrollo intenta preservar el medio ambiente, creando condiciones para el mantenimiento de las actividades agrícolas y ubicándolas junto a la promoción y preservación del patrimonio cultural del medio rural, para proporcionar bienestar a la población local y a los turistas.

En el debate realizado por las instituciones del ámbito federal y estatal sobre el TRAF (Turismo Rural en la Agricultura Familiar), se percibe que las previsiones de que exista una gestión articulada en ese segmento no son muy alentadoras, debido a que los productores rurales, los turistas y el poder público tienen percepciones completamente divergentes sobre el Turismo en Espacio Rural, el Turismo Rural y el Turismo Rural en la Agricultura Familiar.

En este artículo se hace referencia a la ley sobre Turismo Rural en la Agricultura Familiar - TRAF, aunque se acepta que el término agroturismo también es utilizado para definir la inserción del agricultor en las actividades turísticas.

Como punto de partida, es fundamental uniformar los conceptos, reduciendo la multiplicidad y divergencia de las definiciones existentes, en cuanto a modalidades, formas y tipos de turismo inherentes a las áreas rurales, que sólo confunden a los turistas y dificultan la puesta en práctica de políticas diferenciadas para el sector y sus segmentos (Toresan, 2003:49).

El debate conceptual sobre el tema puede ser homogeneizado a partir de la aproximación entre la universidad, los técnicos del área y los Ministerios de Turismo y de Desarrollo Agrario. De esa forma, el MTur (Ministerio de Turismo) asociado al PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), elaboró el documento *Lineamientos para el Desarrollo del Turismo Rural en Brasil*, el cual incluye la siguiente definición de Turismo en Espacio Rural:

Todas las actividades practicadas en el medio no urbano, que consisten en actividades recreativas en el espacio rural, dadas a través de diferentes modalidades definidas en base a la oferta: turismo rural, agroturismo, turismo ecológico o ecoturismo, turismo de aventura, turismo de negocios, turismo de salud, turismo cultural, turismo deportivo; actividades que se complementan o no (Silval, 1998:14).

Se observa que la definición, creada en 1998, no aborda la revalorización de la producción agropecuaria. Además, el concepto destaca la importancia de diversificar las actividades turísticas en el espacio rural, tanto para los prestadores de servicios como para los consumidores. En este contexto, la atención puesta sobre el agricultor familiar aparece en el año 2004 cuando el Ministerio de Turismo definió al turismo rural como:

Un conjunto de actividades turísticas desarrolladas en el medio rural, comprometido con la producción agropecuaria, agregando valor a los productos y servicios, rescatando y promoviendo el patrimonio cultural y natural de la comunidad (Ministério do Turismo, 2004: 07).

Esta idea se terminó de elaborar al año siguiente, cuando se explicitó la revalorización de la producción rural y del *agricultor familiar* en las actividades turísticas, concibiéndolas como aquellas que mantienen las actividades económicas típicas de la agricultura familiar valorizando, respetando y compartiendo su modo de vida, y proporcionando bienestar a los involucrados.

El Turismo Rural en la Agricultura Familiar es la actividad turística que se lleva a cabo en la unidad de producción de los agricultores familiares que mantienen las actividades económicas típicas de la agricultura familiar, y que están dispuestos a valorizar, respetar y compartir su modo de vida, y el patrimonio cultural y natural, ofreciendo productos y servicios de calidad y proporcionando bienestar a los involucrados (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2005:08).

Este último concepto ya había sido elaborado durante el encuentro *Oficina Regional de Turismo Rural en la Agricultura Familiar* (Belo Horizonte – MG) en el año 2003, organizado por la Red de Turismo Rural en la Agricultura Familiar (Red TRAF). Concepto que fue adoptado por el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Desarrollo Agrario y los técnicos del área.

La Red TRAF es un movimiento nacional que articula a los técnicos, instituciones y representaciones de agricultores que buscan desarrollar el TRAF en el país, enfocados en el desarrollo rural sustentable, mediante la implementación y fortalecimiento de las actividades turísticas realizadas por los *agricultores familiares* (Red TRAF, 2008).

Esta red, así como otras organizaciones e instituciones involucradas en el TRAF están abocadas a la tarea de promover el reconocimiento de las actividades del TRAF como complemento de las actividades agrícolas.

El Art. 4º de la Ley 14.361 del 25 de enero de 2008, establece que en la política de apoyo al Turismo Rural en la Agricultura Familiar de Santa Catarina, sean consideradas las siguientes actividades:

- servicios de hospedaje que ofrezcan atención personalizada al huésped y que sean afines al modo de vida rural;

II - servicios de recreación que proporcionen entretenimiento a los visitantes como paseos, danzas típicas, pesca, cabalgatas, entre otros;

III - servicios de gastronomía que contemplen el origen de la culinaria, ofreciendo alimentos que rescaten la cocina local y/o regional y sus aspectos culturales;

IV - venta directa al visitante de productos de origen animal o vegetal, naturales o elaborados, siguiendo procesos de producción artesanal de acuerdo con las exigencias de las normas sanitarias vigentes;

V - visita a unidades de producción agropecuaria y/o agroindustrial de pequeño porte que puedan ser utilizadas como atractivos, debido el empleo de sistemas y técnicas de producción alternativas, incluyendo las actividades de educación ambiental y la participación directa del visitante en las prácticas productivas;

VI – comercialización de artesanías producidas, preferentemente, con materias primas y tradiciones locales y/o regionales;

VII - prácticas de valoración del patrimonio histórico-cultural, tangible e intangible, ya sea a través de visitas a lugares, a edificios patrimoniales de naturaleza cultural, arquitectónica y paisajística, o bien del disfrute del arte, el folclore y la gastronomía, entre otros;

VIII - eventos festivos y/o promocionales realizados en comunidades y/o propiedades familiares que estén integrados al desarrollo y a la cultura regional, y que sean capaces de promover la comercialización de productos y servicios, así como de difundir y valorar los atractivos existentes.

Considerando estas actividades se debatirá, más adelante, la influencia de la legislación sobre el turismo rural en la agricultura familiar.

CONTEXTO HISTÓRICO DEL PROYECTO DE LEY 14.361/08

El Estado de Santa Catarina se puso al frente de los demás estados brasileños en 1984, cuando en el municipio de Lages se creó oficialmente el turismo rural. Este tipo de turismo nació justamente en un territorio de latifundios y grandes haciendas rurales, y resultó ser pionero en la diversificación de las actividades agropecuarias tradicionales de la región donde se ubica Lages.

El turismo rural surgió oficialmente en Brasil en 1984, en la hacienda Pedras Branca, en Lages – SC, cuando la iniciativa pública y privada resolvió desarrollar el turismo existente en la región, promoviendo acciones que al ser llevadas a cabo transformarían la realidad turística. A tal efecto crearon la Serratur Empreendimentos y Promociones Turísticas S.A (Bathke, 2002: 44).

Con el incentivo del poder público local, principalmente en lo que respecta a las acciones estratégicas de promoción y comercialización, los propietarios resolvieron abrir las puertas de sus haciendas a los turistas.

En cuanto a las dimensiones de las haciendas, se observa que estos tipos de emprendimientos en Lages pueden ser considerados de medianos a grandes propiedades, ya que su tamaño varía entre 100 y más de 1000 hectáreas. Estas dimensiones distan mucho de la media del estado de Santa Catarina, donde predominan las pequeñas unidades familiares de producción, de hasta 50 hectáreas (Mattei y Santos Junior 2003:18).

A partir de esta iniciativa comenzaron a surgir derivaciones del turismo con intereses en el espacio rural catarinense. El TRAF es justamente el segmento que busca la agricultura familiar catarinense. El Art. 3º de la Ley nº 11.326 de 2006, que establece los lineamientos para la formulación de la Política Nacional de la Agricultura Familiar y los Emprendimientos Familiares Rurales, considera como *agricultor familiar* y como *emprendedor familiar rural* a aquel que lleva a cabo actividades en el espacio rural que cumplan con los siguientes requisitos:

I - no tener un área mayor de 4 (cuatro) módulos fiscales;

II - utilizar predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento;

III – tener un ingreso familiar predominantemente originado en las actividades económicas vinculadas al propio establecimiento o emprendimiento;

IV – dirigir el establecimiento o emprendimiento con su familia.

De esta forma, el TRAF contempla a los agricultores que, además de realizar sus actividades agrícolas, desean complementarlas con la práctica del turismo. Desde la década de 1990 han ido surgiendo diversos movimientos regionales que están intentando organizar y desarrollar ese segmento turístico en el Estado. Estos movimientos son organizados por instituciones pertenecientes a las regiones turísticas de Santa Catarina.

Entre las instituciones directamente involucradas con el TRAF se pueden citar 1) *Bom Jesus - IELUSC* y 2) *Fundación 25 de Julio*, ambas ubicadas en Joinville en la región Camino de los Príncipes; 3) *Asociación de Agroturismo Acolhida na Colônia*, situada en Santa Rosa de Lima (SC) y que posee actividades en las regiones turísticas de Gran Florianópolis, Valle Europeo, Encantos del Sur y Sierra Catarinense; 4) *ACEVAM – Asociación de los Colonos ecologistas del Valle de Mambituba*, localizada en el municipio de Praia Grande en la región Camino de los Cânions y 5) *Secretaría Municipal de Chapecó*, localizada en la región Gran Oeste Catarinense.

La EPAGRI (Empresa de Investigación Agropecuaria y Extensión Rural de Santa Catarina) es la institución que representa la acción del Gobierno de Santa Catarina en beneficio del TRAF. Lleva a

cabo el Proyecto de Turismo Rural en la Agricultura Familiar dentro del Programa de Desarrollo Local, el cual busca promover la mejoría y el desarrollo de las actividades turísticas en las propiedades agrícolas familiares, con el fin de complementar los ingresos.

La ATER (Asistencia Técnica y Extensión Rural) realiza una labor conjunta entre los agricultores, los funcionarios de los servicios de extensión (extensionistas) y los coordinadores de la institución, fomentando acciones del TRAF. También es importante la interacción entre la EPAGRI, los Ministerios de Turismo y de Desarrollo Agrario, y el IPHAN (Instituto de Patrimonio Histórico Artístico Nacional e Instituciones de Enseñanza Superior).

Es precisamente la función catalizadora de la EPAGRI la que permitió el diálogo con las instituciones citadas más arriba, las cuales conformaron en el año 2002 el GTTuR (Grupo Temático de Turismo Rural). Además de las cinco instituciones citadas participaron del debate el Ministerio de Desarrollo Agrario; la Secretaría Estatal de Turismo, Cultura y Deporte; la SANTUR (Santa Catarina Turismo S/A); y la Comisión de Turismo y Medio Ambiente de la Asamblea Legislativa de Santa Catarina (CTMA –ALESC).

El objetivo del grupo fue dialogar sobre los lineamientos del turismo rural y sus segmentos derivados, junto a las personas e instituciones interesadas o involucradas con el tema. Así, en el año 2006 se elaboró el Plan Estratégico para el Desarrollo del Turismo Rural en Santa Catarina; formado por cinco ejes temáticos: políticas públicas; organización; gestión; profesionalización y capacitación; y promoción y comercialización del segmento turístico. En el eje temático políticas públicas se incluyó la creación de la Ley de reconocimiento e incentivo al Turismo Rural en la Agricultura Familiar (TRAF/SC).

La creación de la ley referida surgió de los esfuerzos conjuntos de los movimientos nacionales y estatales por lograr la inclusión e igualdad entre las actividades del TRAF y las actividades agrícolas. Su principal contribución es extender a los agricultores que se dedican al TRAF el mismo régimen fiscal y tributario vigente para los pequeños agricultores dedicados a la producción agropecuaria.

En el año 2007 se elaboró y se presentó ante el Diputado Estatal Sergio Grando el Proyecto de Ley nº125/07, sobre el TRAF en Santa Catarina; el cual no contemplaba las necesidades preliminares del TRAF, entre ellas la contribución citada más arriba.

De esta forma, el GTTuR realizó gestiones durante el año 2007 para evitar a través de una Enmienda Substitutiva Global la aprobación del referido Proyecto de Ley. En mayo de 2007, el GTTuR se contactó con la Comisión de Turismo y Medio Ambiente de la ALESC para manifestar la necesidad de perfeccionarlo ajustando sus aspectos conceptuales, sus lineamientos y sus mecanismos de apoyo a este segmento. La enmienda fue aceptada y la Ley 14.361 de enero de 2008 fue sancionada por el Gobernador Luiz Henrique da Silveira.

Actualmente se trabaja en la reglamentación de dicha ley; motivo por el cual el Diputado Estatal Décio Góes requirió una AP (Audiencia Pública) el 14 de julio de 2008 en el *Plenarinho* de la Cámara de Diputados a Paulo Stuart Wright de la ALESC, con el objetivo de aproximar los diversos segmentos involucrados con el tema de debate.

En este encuentro estuvieron presentes agricultores, extensionistas de la EPAGRI e instituciones tales como la AGESC (Agencia Reguladora de Servicios Públicos de Santa Catarina); el MDA; la SEF (Secretaría Estatal de Haciendas); la FETAESC (Federación de Trabajadores Agrícolas de Santa Catarina); el CEPA (Centro de Socio-economía y Planificación Agrícola de la EPAGRI); la FECAM (Federación Catarinense de Municipios); la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo de Urubici; el *Bom Jesus – IELUSC*; la Asociación de Agroturismo *Acolhida na Colônia*; la Secretaría Estatal de Salud; la Secretaría Estatal de Turismo, Cultura y Deporte; y Santa Catarina Turismo S/A.

Los involucrados en el TRAF catarinense consideraron de sumo interés este encuentro interdisciplinario y muy necesario para dar cuerpo a las propuestas presentadas. Entonces, se creó el GT (Grupo de Trabajo para Reglamentar la Ley TRAF/SC) con el fin de ajustar los intereses y necesidades de cada uno de los representantes. Pertenecen a dicho grupo las siguientes instituciones: Ministerio de Desarrollo Agrario; Secretaría Estatal de Haciendas; Sindicato Estatal de Guías de Turismo; Secretaría Estatal de Turismo, Cultura y Deporte; Santa Catarina Turismo S.A.; Federación de Trabajadores Agrícolas de Santa Catarina; EPAGRI; CTMA – ALESC; Secretaría de Industria, Comercio y Turismo de Urubici; *Bom Jesus – IELUSC*; Asociación de Agroturismo *Acolhida na Colônia*; BADESC (Agencia de Fomento del Estado de Santa Catarina); y Asociación Joinvillense de Agroindustrias Artesanales Rurales.

ASPECTOS LEGALES DEL TRAF EN SANTA CATARINA

Desde aquí en adelante se analizará el escenario y las posibles restricciones de la legislación previsional, laboralista, fiscal-tributaria y sanitaria sobre las actividades del TRAF de Santa Catarina. Además, serán considerados los proyectos de ley federales que buscan reconocer al TRAF como actividad complementaria de las actividades agropecuarias.

Se puede decir que la mayor preocupación de los *agricultores familiares* antes de iniciar la planificación para insertar el TRAF a su actividad, está puesta en la legislación previsional. Dicha preocupación surge del principio contenido en el art. 195, § 8º de la Constitución Federal de 1988, que prevé condiciones de seguridad social especiales al productor rural. El mismo determina que se le dé un tratamiento diferenciado a aquellos que trabajando por cuenta propia bajo un régimen de economía familiar, realicen una pequeña producción de subsistencia.

Dicho artículo determina que la base de cálculo de sus contribuciones a la Seguridad Social sea el producto de la comercialización de su producción, creando una regla diferenciada para el cálculo de costos (Varaschin, 2004:68).

El tratamiento diferenciado parte del principio de que es imposible exigir a ese grupo una contribución previsional lineal, ya que su producción depende de los períodos de cosecha y se incluyen en el régimen de economía familiar. En el § 1º del art. 11º de la Ley 8.213, del 24 de Julio de 1991, que consolida la legislación sobre los Planes de Beneficios y Costos de la Previsión Social y sobre la organización de la Seguridad Social, el régimen de economía familiar es:

La actividad en la cual el trabajo de los miembros de la familia es indispensable para la propia subsistencia, y es ejercido en condiciones de mutua dependencia y colaboración, sin empleados. La composición del grupo familiar incluye al cónyuge o compañero; un hijo mayor de 16 años; mediante declaración al INSS, un hijastro mayor de 16 años; y un menor bajo guarda o tutela, mayor de 16 años y menor de 21 años, que no posea bienes suficientes para el propio sustento y educación.

El problema surge debido a que pierde el derecho de seguridad especial el agricultor que de alguna forma posea otra fuente de ingresos (Varaschin, 2004: 70-71), exceptuando los derechos provenientes de:

a) pensión por muerte obtenida a través de la seguridad social especial, los beneficios de ayuda por accidente, de ayuda por reclusión; y la pensión por muerte cuyo valor sea inferior o igual al menor beneficio de prestación continua;

b) remuneración recibida por el régimen sindical;

c) comercialización del artesanado rural, conforme el § 5º del artículo 200 del RPS (procesos de beneficios o industrialización rudimentaria), así como de los subproductos y los residuos obtenidos por medio de esos procesos;

d) contratos de arrendamiento firmados en cumplimiento del ítem 1.10 de la OS/INSS nº 590/97, con registro o reconocimiento de firma efectuados hasta el 28/11/1999, fecha de publicación del Decreto nº 3.265/99, hasta finalizar el plazo estipulado por la cláusula;

e) contratos de sociedades y de *meação* (adjudicaciones obtenidas a través de herencias generalmente por muerte de uno de los cónyuges) efectuados hasta el 21/11/2000, fecha de publicación del Decreto nº 3.668/2000.

También quedan fuera de la seguridad social especial (Varaschin, 2004: 71-72):

a) la persona física, propietaria o no, que explota la actividad agropecuaria o pesquera por intermedio del encargado, con o sin ayuda de empleados;

b) aquel que en determinado período utilizara mano de obra asalariada, siendo considerado en ese período como contribuyente individual;

c) Los hijos menores de 21 años, cuyo padre y madre hayan perdido la condición de beneficiarios de la seguridad social especial debido al ejercicio de otra actividad remunerada, salvo que se compruebe el ejercicio de la actividad rural individualmente;

d) Los hijos e hijas casados, yernos y nueras, suegros y suegras, tíos y tías, sobrinos y sobrinas, primos y primas, nietos y nietas, y similares.

Esto quiere decir que la actuación del agricultor en cualquiera de las actividades de TRAF significa la pérdida de la seguridad social especial, ya que las actividades generalmente exigen la creación de una empresa. Es posible, entonces, extender esta misma situación a la legislación laboralista, debido a que aquí también la seguridad social especial genera consecuencias paradójicas para el agricultor.

La primera dice, en relación a la implementación de un negocio turístico, que acarrea automáticamente la pérdida de la seguridad social especial; y la segunda se revela a través de la informalidad que caracteriza a la actividad, la cual impide la contratación de mano de obra (generalmente parientes y vecinos) para compartir la realización del trabajo. El problema radica en que es necesaria la mano de obra eventual, sobre todo los fines de semana y los feriados cuando aumenta el flujo de turistas.

Los agricultores que realizan actividades turísticas de manera informal y contratan mano de obra eventual, en caso de que se compruebe el vínculo laboral pueden ser procesados. Sin embargo, esto es muy raro porque generalmente el empleado también es un beneficiario de la seguridad social especial.

Debe considerarse que un trabajador eventual puede transformarse automáticamente en no eventual. Sólo basta que en vez de trabajar de vez en cuando lo haga todos los días y para el mismo empleador, caso en el cual se producirá un ajuste (a veces tácito) entre ambas partes y una relación de empleo (Varaschin, 2004:117).

La duplicidad que caracteriza a este tipo de trabajo también es una cuestión a ser analizada, ya que por momentos forma parte de la actividad agrícola y por momentos de la actividad turística. En este caso el emprendedor rural debe hacer frente al piso salarial más alto, o sea al de la actividad

turística. Todas estas cuestiones resultan en un desafío para los pequeños agricultores, ya que la facturación mensual no les deja margen para contratar a un colaborador permanente.

La legislación fiscal-tributaria también propone dificultades a ser superadas en el área del TRAF. Las cuestiones sobre la legislación fiscal se refieren a la informalidad en la cual operan los emprendimientos turísticos. El principal aspecto negativo está ligado a la falta de emisión de facturas fiscales. Esto perjudica la calidad y credibilidad de los servicios prestados, debido a que muchas veces los clientes solicitan facturas fiscales y se genera una situación incómoda para el prestador de servicios (*agricultor familiar*), quien debe asumir su irregularidad.

Los estudiosos aconsejan para solucionar el problema, autorizar a los agricultores a emitir facturas como productores agropecuarios por la prestación de servicios turísticos en sus propiedades, o emitir facturas fiscales de una cooperativa o asociación (Varaschin, 2004:60).

La legislación tributaria contempla el pago de impuestos y tasas, bajo responsabilidad de los emprendedores rurales.

Además de esos pagos, los agricultores que realizan actividades turísticas también son obligados a pagar: tasa a un químico, tasa a la ECAD (Oficina Central de Recaudación y Distribución), salario a un veterinario y tasas a un organismo ambiental como la FATMA (Fundación Estatal de Medio Ambiente) o el IBAMA (Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables) (Varaschin, 2004:60).

La legislación sanitaria es más blanda, porque los emprendimientos turísticos del espacio rural son en su mayoría de pequeño porte y se caracterizan por la utilización de productos provenientes de la propia unidad de producción. Pero según las normas sanitarias es posible servir a los clientes sólo alimentos que hayan pasado por el proceso de industrialización y que posean registro, principalmente los productos como pollo, carnes vacunas y porcinas, lácteos, embutidos, conservas y dulces (Varaschin, 2004).

Estas normas a veces le quitan identidad a los productos o servicios. En el ámbito rural, como consecuencia de esto, puede servirse por ejemplo gallina de criadero cocinada en horno a leña; transformando a los establecimientos rurales en réplicas de los restaurantes urbanos, sin diferencias, que es lo que justamente buscan los visitantes.

Resulta necesario, entonces, crear una legislación específica y diferenciada para los pequeños *agricultores familiares*, de modo de permitir que puedan agregar valor a sus productos sin perder la condición de producto artesanal y al mismo tiempo garantizar la seguridad alimentaria.

Otra necesidad de los agricultores es diferenciar los productos coloniales-artesanales de los productos industrializados. Esto ya podría haber ocurrido si hubiera sido considerada por los organismos a quienes compete la Ley Estatal nº 10.610, del 01 de diciembre de 1997, que dispone las normas sanitarias para la elaboración y comercialización de productos artesanales comestibles de origen animal y vegetal en el Estado de Santa Catarina.

Es fácil imaginar la sensación de desamparo del agricultor frente al arsenal legislativo que se le presenta ante las decisiones cotidianas. Por lo tanto, los diputados del Congreso Nacional, animados por los Ministerios de Turismo y de Desarrollo Agrario, y por la Red TRAF, elaboraron proyectos de ley tendientes a minimizar las dificultades legales descritas anteriormente.

Así, en el año 2003, el Diputado Federal Bernardo Ariston presentó el Proyecto de Ley 1.043, que dispone los fundamentos y la política de agroturismo o turismo rural, entre otras cuestiones. El mismo fue aprobado por las Comisiones de Desarrollo Económico, Industria, Comercio, Turismo y Deporte. Y actualmente se encuentra en la Comisión de Finanzas y Tributación, aguardando ser analizado por el Diputado Federal Manoel Junior. Una vez aprobado deberá ser sometido a deliberación en el Senado Federal.

Sin duda ese Proyecto de Ley es un avance para el TRAF, porque las actividades de este último están consideradas en la Ley Federal 8.171 de enero de 1991 sobre política agrícola. Además, el PL establece que el agricultor que esté relacionado con el TRAF reciba las mismas obligaciones y beneficios tributarios, laboralistas y previsionales de las actividades agropecuarias.

La preocupación que surge de este proyecto radica en el aspecto conceptual debido a que considera como actividades similares al turismo rural y al TRAF. Cuando no se diferencian esas modalidades de turismo, principalmente en el ámbito legal, se termina dando los mismos derechos y oportunidades a los *agricultores familiares* que a otro tipo de emprendedores.

El Proyecto de Ley 5.797, de noviembre de 2001, presentado por la Senadora Marisa Serrano, busca dar un adecuado tratamiento al turismo rural mediante modificaciones a las Leyes nº 8.171/91 y 8.870, del 15 de abril de 1994, referentes a la Seguridad Social y a los Planes de Beneficios y Previsión Social. El proyecto se encuentra en la Comisión de Finanzas y Tribuciones de la Cámara de Diputados.

Es en este sentido, el del trabajo multifuncional en el espacio rural, que se creó y sancionó la Ley de TRAF/SC; con el objetivo de disminuir los obstáculos legales sufridos por el TRAF catarinense. La misma se centra en el *agricultor familiar* que enfrenta diversas dificultades al intentar insertarse en el negocio del turismo. Dicha ley rescata el concepto de TRAF elaborado por la Oficina Regional de Turismo Rural en la Agricultura Familiar, en Belo Horizonte – MG. Este documento establece las

bases para la reglamentación del mercado a través de las siguientes definiciones (Santa Catarina 2008):

II - oferta del TRAF: conjunto de lugares, infraestructura, actividades, servicios, eventos o manifestaciones ligadas al medio rural, capaces de motivar el desplazamiento de los visitantes para conocerlos y usufructuarlos de manera sustentable;

III - demanda del TRAF: todos los visitantes que desean usufructuar los atractivos del medio rural, comprometiéndose a valorar la infraestructura, productos y servicios turísticos ofrecidos por los agricultores familiares;

IV - unidad territorial de planificación del TRAF: área geográfica constituida por unidades agrícolas familiares que comparten aspectos agropecuarios, culturales, históricos, sociales y ambientales; y que podría ser denominada con los términos circuitos, rutas, caminos, senderos, colonias, comunidades, etc.

Queda dispuesto que la definición de *agricultor familiar* es la utilizada por el Art. 3º de la Ley nº 11.326 de 2006, demostrando su convergencia con la legislación federal. Dicha ley también beneficia a los pescadores artesanales, los *quilombolas* (asentamientos fundados hace más de 120 años por negros brasileños que huían de la esclavitud, donde aún se mantienen costumbres, artes y hasta lenguajes extinguidos en otras partes, incluso en África), los asentamientos surgidos con la reforma agraria y las comunidades indígenas. Las iniciativas de apoyo al TRAF por parte del Poder Público Estatal deberán estar comprometidas con los siguientes principios:

I - desarrollo del turismo ambientalmente sustentable;

II – promoción del TRAF como factor de inclusión social y de revitalización del territorio rural;

III - incentivo a la diversificación de la producción y al desarrollo del TRAF de forma complementaria a las demás actividades productivas;

IV - estímulo a la producción agro-ecológica y/u orgánica;

V - fomento de la comercialización directa de los productos asociados al TRAF por parte de los agricultores a los visitantes;

VI - promoción de la capacitación de los agricultores, inclusive de los jóvenes rurales, para el desarrollo de actividades y servicios relacionados con el TRAF;

VII – valoración y rescate del artesanado local y regional, del modo de vida rural, de los eventos típicos y de la convivencia del visitante con la familia del agricultor;

VIII - fortalecimiento de los territorios rurales, preservación de los paisajes culturales asociados, y fomento de la organización social;

IX - promoción de la participación de los agricultores en los procesos de planificación e implementación del TRAF;

X - incentivo al desarrollo de actividades generadas por la Unidad Territorial de Planificación del TRAF, inclusive en la formación de circuitos, rutas y caminos, integrados con los productos turísticos oficiales;

XI - fomento a la creación y/o implementación de planes municipales de desarrollo del turismo que contemplen el segmento de TRAF.

El aspecto más importante contenido en esta Ley es que las actividades del TRAF son consideradas como complementarias y asociadas a las actividades agropecuarias, estando sujetas al mismo tratamiento fiscal y tributario.

El GT (Grupo de Trabajo para Reglamentar la Ley TRAF/SC) viene destacando en sus debates que los aspectos legales referentes al tratamiento fiscal y tributario sobre los servicios de hospedaje y recreación deben ser tratados directamente con los municipios, debido a que dichos servicios están vinculados a la tributación municipal, incluidos en el ISS (Impuesto sobre los Servicios).

Así, se realizará un trabajo de concientización junto con los municipios catarinenses involucrados en el TRAF. Luego se entregará la minuta del Proyecto de Ley, que podrá ser aprobado en las cámaras municipales para enmarcar los servicios de hospedaje y recreación del TRAF en el Impuesto sobre los Servicios (ISS), que puede variar entre 2% a 5%. La decisión de cobrar la alícuota mínima o de dar exención le cabe al municipio. Además, ya se envió a la Casa Civil de Santa Catarina la minuta del Decreto que requiere una alícuota menor de 12% del ICMS para los servicios de gastronomía en el TRAF.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este artículo se trataron los beneficios del turismo en la agricultura familiar como una alternativa para los agricultores que quieren complementar el ingreso que obtienen por las actividades agrícolas.

Se intentó demostrar las dificultades del avance de este segmento desde el punto de vista legislativo, considerando la perspectiva de los nuevos aspectos legales que están delineando nuevas oportunidades y facilidades para los agricultores que llevan a cabo actividades turísticas. Es en este sentido, el de sus aspectos interdisciplinarios e interinstitucionales, que la Ley TRAF/SC merece ser difundida y reconocida; ya que gracias a esos aspectos ha logrado un marco legal comprometido con el *agricultor familiar*.

Esta Ley se compromete a dar apoyo al pequeño agricultor que está preso de diversas dimensiones legales como son la previsional, laboralista, fiscal, tributaria y sanitaria; las cuales le impiden avanzar en el desarrollo de servicios y productos de calidad destinados al mercado turístico.

Ciertamente la Ley TRAF/SC no logra dar solución a todos los problemas del TRAF en Santa Catarina. Pero es el primer paso para reconocer una de las principales potencialidades turísticas del

Estado; y se acerca a formar parte de uno de los instrumentos de pago de las deudas sociales, culturales y económicas que el Estado posee con los *agricultores familiares*.

Además de dar forma al concepto de TRAF en Santa Catarina, dicha Ley reglamenta la oferta y demanda del TRAF, y establece las diversas actividades de TRAF. Además, adopta un rol un tanto osado al sugerir que las actividades de TRAF deben recibir los mismos beneficios y responsabilidades fiscales y tributarias que las actividades agrícolas incluidas en la Ley de Política Agrícola.

El GT (Grupo de Trabajo para la Reglamentación de la Ley TRAF/SC), conformado mediante la consideración del concepto de interinstitucionalidad, es un ejemplo de que los organismos competentes que están involucrados con el tema están dispuestos a dialogar y fundamentalmente a poner en práctica la propuesta.

En este sentido, la reglamentación de la Ley TRAF/SC parece ir al encuentro de la disminución de los obstáculos que posee el TRAF catarinense para su desarrollo, contribuyendo a la consolidación de una actividad alternativa a la agrícola, que genere empleo e ingresos en el campo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bathke, M. E. M. (2002) "O turismo sustentável rural como alternativa complementar de renda à propriedade agrícola: estudo de caso fazenda água santa São Joaquim (SC)". Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis

Mattei, L. & Santos Junior, J. A. dos (2008) "A dinâmica das atividades agrícolas e não-agrícolas no novo rural brasileiro: fase III do projeto rurano". In: III Seminário novo rural brasileiro. Campinas. Anais eletrônicos. Campinas: UNICAMP. Disponible en: <<http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano>>. Visitado el 26 de octubre de 2008

Ministério do Turismo (2004) Diretrizes para o desenvolvimento do turismo rural no Brasil. Brasília

Ministério do Desenvolvimento Agrário (2005) Programa de turismo rural na agricultura familiar. Brasília

Rede TRAF Disponible en <<http://www.redetrafi.com.br>>. Visitado el 07 de diciembre de 2008

Silva, J. G. (1998) Turismo em áreas rurais: suas possibilidades e limitações no Brasil. In: Almeida, J. A. (Org.). Turismo Rural e desenvolvimento sustentável. Centro Gráfico, Santa Maria

Varaschin, M.J.F.C. (2004) Estudo dos entraves nas legislações que afetam o agroturismo e proposta de adequação ao desenvolvimento da atividade. Instituto Cepa, Florianópolis.

Toresan, L. (2003) Levantamento dos empreendimentos de turismo no espaço rural de Santa Catarina: localização, categorização e descrição geral. Instituto Cepa, Florianópolis

Recibido el 24 de abril de 2009

Correcciones recibidas el 30 de mayo de 2009

Aceptado para su publicación el 10 de julio de 2009

Arbitrado anónimamente

Traducido del portugués