

CARATULA

I JORNADAS DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONOMICAS DE MUNICIPIOS Y COMUNAS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA

"El profesional en Ciencias Económicas y su compromiso con el Ciudadano"

- Políticas de Financiación del presupuesto municipal

CPN Luis JORGE

(Autor del contenido y opiniones)

Lic. Carlos FIGUEREDO

(Estadísticas y GIS)

28 y 29 de Noviembre del 2013

Mar del Plata, Argentina

Aplicación de retenciones sobre la tasa de seguridad e higiene

Índice

- 1. Fundamentos**
 - 1.1 Evolución de la administración tributaria nacional**
 - 1.2 Descripción del proceso en la administración tributaria provincial**
 - 1.3 Importancia actual de la recaudación a través del régimen de retenciones**
 - 1.4 Necesidad de fortalecer las administraciones tributarias municipales**
- 2. Diagnóstico situacional**
 - 2.1. Centralización de recursos**
 - 2.2. Nuevas funciones de los gobiernos municipales**
 - 2.3. Descentralización de funciones y responsabilidades**
- 3. Alternativas**
- 4. Propuesta**
- 5. Conclusiones**
- 6. Referencias**
- 7. Anexos**
- 8. Bibliografía**

RESUMEN:

Los Municipios poseen atribuciones para establecer un régimen de retenciones de la tasa por inspección de seguridad e higiene sobre las operaciones electrónicas y bancarias.

La Administración Federal de Ingresos Públicos y la Agencia de Recaudación de Buenos Aires basan actualmente su esquema de fiscalización y recaudación en la aplicación de un complejo y efectivo régimen de agentes de recaudación, percepción e información.

Los Municipios debemos contar con las mismas herramientas para combatir la evasión tributaria que poseen la administración nacional y provincial.

Actualmente existe una concentración de recursos en los niveles superiores de gobierno que se verifica desde todas las formas de medición: composición del gasto, composición de ingresos y presión tributaria.

Esta concentración de recursos en Argentina se produce en un momento en que la tendencia mundial es a la descentralización de funciones y responsabilidades.

Los Gobiernos se convencen que desde estructuras centrales, lejanas, lentas y burocráticas no pueden atender las demandas crecientes de la sociedad descentralizando las responsabilidades en los gobiernos locales que tienen la ventaja de la **proximidad** con el vecino y pueden dar **respuesta rápida** en temas tan sensibles como salud, ambiente, educación y seguridad.

En Argentina este proceso se ha realizado de manera asimétrica sin financiamiento o con financiamiento inadecuado.

La consecuencia es que las comunas afrontan una crisis del modelo tradicional de gestión porque se ha incrementado notablemente la **agenda local en cantidad, complejidad y diversidad**.

El Municipio necesita mayores recursos debido a necesidades presupuestarias cada vez más elevadas producto del creciente tamaño del sector público municipal que debe atender el **cambio de expectativas de los ciudadanos** en su relación con el gobierno local.

La implementación del régimen de retenciones tendrá un **impacto favorable en la equidad y justicia tributaria** ya que contribuirá a:

- Disminuir la evasión tributaria
- Descubrir contribuyentes desconocidos
- Inscribir contribuyentes no registrados
- Detectar fraude fiscal por presentación de declaraciones juradas incorrectas
- Cobrar la tasa a aquellos contribuyentes que no presentan la declaración jurada
- Percibir tributos de contribuyentes a los que resulta difícil cobrarles
- Facilitar el cumplimiento tributario al instrumentar un sistema simple que permite tomar como pago a cuenta los montos retenidos y disminuir los flujos de fondos entre el contribuyente y el organismo recaudador

Su puesta en marcha implicará una mejora en la distribución equitativa de la carga tributaria efectiva horizontal y vertical.

Los Gobiernos locales necesitan conservar el equilibrio presupuestario por lo que debemos dar especial importancia a instrumentos como la aplicación de un régimen de retención que **permite mejorar los ingresos sin necesidad de incrementar la presión fiscal** sobre los contribuyentes cumplidores.

En particular se destacan las experiencias realizadas por los Municipios de Avellaneda y General Pueyrredón que diseñaron, legislaron y designaron agentes de retención. Sin embargo las acciones individuales han tropezado con dificultades que surgen de la **resistencia empresaria a reconocer el poder tributario municipal**.

Este es uno de los fundamentos por los que la legislatura de la Provincia de Buenos Aires dio **media sanción** a un proyecto de ley que autoriza a los Municipios a establecer un régimen de recaudación que se aplicará con relación a los pagos que efectúen las entidades financieras regidas por la Ley N° 21526. El proyecto se encuentra actualmente en el Senado en la Comisión de Asuntos Municipales para su aprobación.

Los Municipios debemos prepararnos para aplicar el régimen de retenciones para lo cual es necesario:

- Adecuar las ordenanzas fiscales e impositivas
- Unificar criterios para aplicar el régimen
- Consensuar un manual de buenas prácticas tributarias que garanticen el respeto a los derechos de los contribuyentes
- Establecer un régimen de exclusión transitoria para aquellos contribuyentes que presenten recursos administrativos considerando que no deben ser alcanzados por el régimen de retención
- Homogeneizar criterios con respecto al procedimiento tributario
- Establecer un régimen de convenio intermunicipal para los contribuyentes que distribuyen su base imponible en más de una jurisdicción
- Determinar una alícuota uniforme para el régimen general
- Diseñar un régimen especial con alícuotas diferenciadas para contribuyentes que no se encuadren dentro del régimen general y
- Establecer un régimen de exclusión para contribuyentes exentos, no alcanzados o no sujetos a retención.

El objetivo de este trabajo es tomar conciencia sobre la **importancia** que tiene para los Municipios y Comunas disponer de un régimen de retenciones para la recaudación de la tasa por inspección de seguridad e higiene.

Curriculum Vitae

Nombre: Luis Alberto

Apellido: JORGE

Dirección particular: calle 9 nro. 207

Dirección Laboral: Hipólito Yrigoyen 347

Correo electrónico: ljorge60@hotmail.com

Teléfono particular 02267-420422

Celular particular 02267-15635234

Correo electrónico laboral: hacienda@madariaga.gob.ar

Teléfono laboral 02267-424301

Celular corporativo laboral 02267-15518892

Fecha de nacimiento: 19/12/1964

DNI 17.013.680

Estado Civil: Casado, dos hijas.

Experiencia profesional: Desde el año 1995 es funcionario de la Municipalidad de General Juan Madariaga ejerciendo tareas como Subdirector, Director de Finanzas, Jefe de Departamento de Administración Financiera y Contador General.

Desde el año 2007 se desempeña como Secretario de Hacienda.

Es referente de capacitación del Instituto Provincial de Administración Pública, responsable ante la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA) del convenio de colaboración recíproca e intercambio de información y coordinador de la Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) ante el Ministerio de Economía.

Es miembro titular el Consejo Provincial de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Municipal.

Es docente titular de Economía, se desempeñó como docente de Administración de Empresas, Contabilidad, Organización de la Empresa y Legislación Laboral.

Formación: es Contador Público Nacional egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata con posgrado internacional en Gestión Económica y Presupuestaria de Municipios del Instituto Nacional de Administración Pública de España y posgrado en Nueva Gestión en Municipios Argentinos y Presupuesto local de la Universidad Nacional de Quilmes. Participa de las jornadas técnicas del Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales y de los Encuentros de Profesionales en Ciencias Económicas del Ámbito Municipal.

1- Fundamentos:

Los Municipios poseen atribuciones y facultades para instrumentar un régimen de agentes de retención, percepción e información para la recaudación de los tributos.

En general todos los Gobiernos Locales tienen legislado dentro de sus ordenanzas fiscales e impositivas estas atribuciones, además los Municipios tienen reconocida su autonomía en la Constitución Nacional. (1)

Para comprender la importancia que tendría para los Gobiernos Locales contar con esta **potente herramienta de recaudación** analicemos la evolución histórica de los organismos de recaudación en Argentina.

1.1 Evolución de la administración tributaria nacional:

Una debilidad que caracterizó la historia económica Argentina es no contar con un organismo de recaudación que combatiera eficazmente la evasión tributaria. (2)

La evasión tributaria es un **flagelo social** porque disminuye los ingresos del Estado, deteriora la estructura económica y vulnera la legitimidad del Gobierno.

La consecuencia fue que el Estado Nacional carecía de la capacidad de recaudar los recursos suficientes para financiar el presupuesto y cumplir adecuadamente sus funciones básicas.

El Gobierno estaba desfinanciado y con permanentes desequilibrios presupuestarios. Para atender este déficit fiscal se recurrió a una emisión monetaria excesiva generando un proceso inflacionario tan importante que Argentina es el país con mayor inflación de la historia en todo el mundo.

Por la incapacidad recaudatoria, también se recurrió a empréstitos siendo este proceso en parte, responsable de la deuda externa, con las consecuencias por todos conocida sobre la economía Argentina.

El organismo de recaudación no podía combatir eficazmente la evasión tributaria porque carecía de la organización, la información y las herramientas para hacerlo. (3)

Pese a la complejidad y diversidad de las causas de la evasión tributaria, las debilidades que presentaba la Dirección General Impositiva se pueden clasificar en tres grupos:

1) **Carencia de información homogeneizada y sistematizada:** los contribuyentes tenían diferentes números de inscripción: así contaban con un número de inscripción para el Impuesto al Valor Agregado, otro para el Impuesto a las ganancias, otro número de inscripción para los aportes al sistema de seguridad social, otro número de inscripción para el pago de los derechos de exportación e importación ante la Dirección General de Aduanas. Los contribuyentes también tenían diferentes números de inscripción en las administraciones tributarias provinciales y municipales

A este gran desorden de la información debe adicionarse que estos organismos no tenían comunicación entre sí o la comunicación era muy deficiente.

2) **Un sistema de fiscalización e inteligencia tributaria especializado en cada impuesto:** la carencia de información homogeneizada y sistematizada generaba una organización de las tareas de control, seguimiento y cobranza basada en la supervisión de cada impuesto. Los agentes verificadores estaban especializados

en cada tributo y la Dirección General Impositiva los asignaba a impuesto a las ganancias, impuesto al valor agregado, etc. Esta división de tareas y funciones de auditoría y control dificultaba la verificación integral del contribuyente.

- 3) **Carencia de herramientas eficaces de control y cobranza:** producto del desorden de la información disponible la Dirección General Impositiva tenía una organización de la recaudación que no era eficaz ni para combatir la evasión ni para la cobranza de los tributos porque no podía detectar distintas metodologías de fraude e incumplimiento fiscal.

Para atender estas debilidades se realizó una transformación de la Dirección General Impositiva que implicó un **cambio conceptual** en el proceso de fiscalización e inteligencia tributaria.

Este cambio conceptual fue un proceso que se caracterizó por:

- ✓ Organización de la información en forma **homogénea**
- ✓ Tareas de fiscalización e inteligencia tributaria con una **visión integral del contribuyente.**
- ✓ Rediseño del régimen de **agentes de retención, percepción e información.**

Para la concreción de este cambio conceptual enumeramos las principales acciones realizadas:

- Se crea la Clave Única de Identificación Tributaria
- Se traspa la recaudación de los aportes al sistema único de seguridad social a la Dirección General Impositiva (4)
- Se diseña y pone en funcionamiento un complejo régimen de agentes de retención, percepción e información.
- Se crea la Administración General de Ingresos Públicos de la cual dependen la Dirección General Impositiva y la Dirección General de Aduanas (5)

Con la implementación de la Clave Única de Identificación Tributaria la agencia de recaudación comenzó a disponer de información que le permitió **diferenciar a los contribuyentes** y pasar de un control tributario centrado en cada impuesto a una política de inteligencia y fiscalización tributaria basada en la **segmentación de los contribuyentes** estableciendo una clasificación de:

- Grandes contribuyentes sometidos a control especial
- Resto de los contribuyentes sometidos a control general

Este cambio conceptual en el sistema de fiscalización e inteligencia tributaria se implementó asignando tareas y funciones a los agentes verificadores que se encargan de realizar auditorías sobre un grupo seleccionado del universo de los contribuyentes que se consideran más importantes para la recaudación.

Los grandes contribuyentes son sometidos a un seguimiento integral, detallado y tienen un régimen de sanciones más severo por el incumplimiento de los deberes formales y materiales.

Esta información valiosa permitió realizar acciones masivas y **diferenciadas de fiscalización individual.**

Estas medidas generaron un incremento significativo de la **percepción de riesgo del incumplimiento tributario**, lo que se tradujo en una disminución de la evasión fiscal y un incremento de la recaudación.

La concreción de este proceso permitió a la Dirección General Impositiva dar un paso todavía más significativo en el combate contra la evasión al **rediseñar e instrumentar** un régimen de recaudación y fiscalización basado en la **designación de agentes de retención, percepción e información**.

A fin de optimizar su recaudación la Dirección General Impositiva establece un pequeño universo de contribuyentes que retienen y/o perciben el impuesto correspondiente de aquellos sujetos que comercian con estos.

Por tanto la función del Agente de Recaudación es tanto retener, percibir e informar.

El contribuyente seleccionado no hace solamente la recaudación y depósito del impuesto, sino que también informa sobre el universo de sujetos pasivos. La Administración Tributaria delega en determinados sujetos una **carga pública** (6), tal es la de actuar como agentes de retención, creando una obligación de hacer, colocando a un sujeto en la posición en que por expresa disposición legal y revistiendo la calidad de deudor del contribuyente debe retener una suma de dinero en concepto de impuesto cuando procede a efectuar los pagos a su acreedor.

Se define a los agentes de retención, como aquellos sujetos a los que la ley les atribuyó el deber de practicar retenciones por deudas tributarias de terceros sobre los fondos de que dispone.

El agente de retención es normalmente deudor del contribuyente y cuando le paga le descuenta la suma que debe retener en beneficio del fisco, con la consecuencia de derecho común que cancela la deuda que pudiera tener hacia el contribuyente con su pago parcial mas la constancia de retención.

El agente de percepción es el que se haya en la situación de recibir del contribuyente una suma a cuyo monto originario debe adicionarse el tributo que luego ingresará al fisco.

El agente de percepción, generalmente recibe del contribuyente una determinada suma de dinero, a la cual debe adicionar, por facultad legal, el monto tributario que luego ingresará a las arcas fiscales. Esta situación surge porque el perceptor proporciona al contribuyente un servicio, o le transfiere o suministra un bien lo cual lo coloca en el carácter de acreedor de ese contribuyente y en consecuencia un pago determinado. El agente de percepción no es originariamente deudor sino acreedor del contribuyente, al cobrar su deuda, cobra además el impuesto cuya percepción ha sido puesta a su cargo.

Las características más importantes del sistema de retenciones, percepciones y agentes de información implementada por la Dirección General Impositiva fueron las siguientes:

- ✓ Se designa un pequeño número de sujetos como agentes de retención, percepción e información.
- ✓ Son sometidos a un control más riguroso y a una auditoría más detallada.
- ✓ Se establece un régimen de sanciones más severo por incumplimiento de sus deberes fiscales formales y materiales

Contar con información homogénea fue clave para el éxito de la recaudación mediante el régimen de retenciones y basándose en la fortaleza del instrumento se lo perfeccionó extendiéndolo a las operaciones bancarias y de pago electrónico.

1.2 Descripción del Proceso en la Administración Tributaria Provincial:

La Dirección de Rentas de la Provincia de Buenos Aires al igual que la Dirección General Impositiva poseía diferentes números de inscripción de los contribuyentes para cada uno de los impuestos recaudados.

Imitando a la Dirección General Impositiva abandonó sus propios números de inscripción adoptando la misma Clave Única de Identificación Tributaria de la DGI.

Este cambio, le permitió contar con información sistematizada para rediseñar su régimen de agentes de retenciones, percepciones e información con similares resultados a los obtenidos por la Administración Tributaria Nacional.

Ambas agencias de recaudación perfeccionaron el sistema de retenciones, percepciones y agentes de información extendiéndolo a las operaciones electrónicas y bancarias.

1.3 Importancia actual de la recaudación a través del régimen de retenciones:

La recaudación actual de ambas administraciones tributarias se basa en el régimen de retenciones.

Para tomar conciencia sobre la potencia de esta herramienta de recaudación consideremos que casi el **ochenta por ciento de lo recaudado** por la Agencia de Recaudación de Buenos Aires del impuesto a los ingresos brutos es a través del régimen de retenciones y percepciones por parte de los agentes de retención.

Esta es la evolución de la recaudación desde el año 1999. Los datos del año 2013 son parciales e incluyen hasta el mes de julio.

Cuadro Nº 1

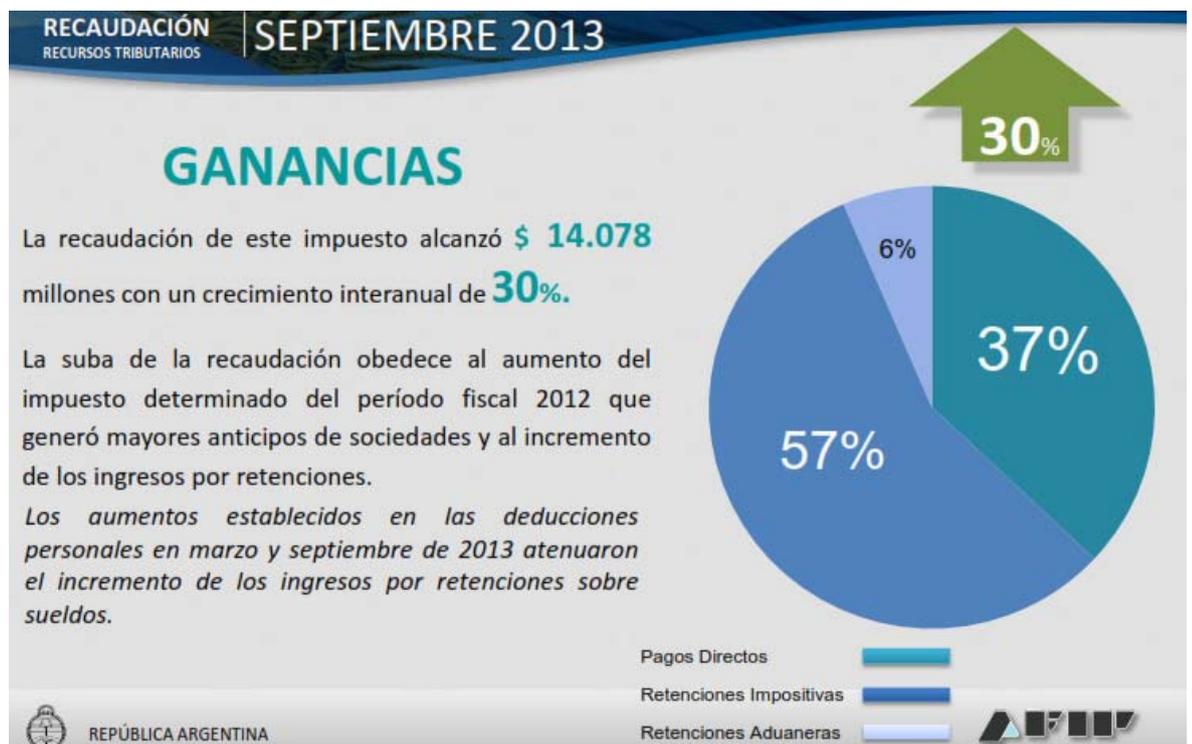
Composición del cobro del Impuesto a los ingresos brutos de ARBA

Año	Agentes de Recaudación	Total de la Recaudación	Porcentaje
2013	21.513.223	27.144.966	79,25%
2012	26.445.226	33.441.661	79,08%
2011	21.267.561	26.199.986	81,17%
2010	16.366.261	19.673.327	83,19%
2009	12.562.768	15.419.890	81,47%
2008	8.793.397	12.553.835	70,05%
2007	5.388.157	8.506.267	63,34%
2006	3.861.924	6.497.543	59,44%
2005	2.885.658	5.120.561	56,35%
2004	2.196.235	4.139.036	53,06%
2003	1.456.721	3.112.279	46,81%
2002	916.576	2.090.345	43,85%
2001	693.074	1.787.277	38,78%
2000	767.272	2.036.198	37,68%
1999	587.397	2.099.445	27,98%

Fuente de información: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

En el caso de la AFIP no es tanto pero igual es muy significativa esta es la composición de lo cobrado por el impuesto a las ganancias en el período Septiembre 2013.

Se destaca que el 57 % de lo recaudado es a través del sistema de retenciones impositivas, un 6 % es también a través de retenciones impositivas pero sobre las operaciones de comercio exterior y sólo el 37 % es por pagos directos de los contribuyentes con la aclaración que dentro de los mismos se contabilizan los anticipos que se computan como pagos a cuenta cuando se presenta la declaración jurada anual



1.4 Necesidad de fortalecer las administraciones tributarias municipales:

Los contribuyentes del Estado Municipal tenían (y en la muchos casos aún lo poseen) un número de inscripción para cada una de sus obligaciones.

Un mismo contribuyente tenía tantos números de inscripción como imponibles sujetos a la carga tributaria tuviera, por ejemplo: inmuebles rurales, inmuebles urbanos, comercios, rodados, cementerio, etc.

Las administraciones municipales en mayor o menor medida iniciaron el proceso que realizaron la AFIP y ARBA tropezando con diferentes dificultades.

Este proceso ha sido afrontado de manera heterogénea por los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

Actualmente están conviviendo dos estilos de gestión tributaria, las que realizan esfuerzos crecientes para adecuarse a la nueva realidad y las que mantienen las mismas herramientas y recetas de los Municipios que tenían las funciones tradicionales.

Esto se puede inducir al observar las diferencias que existen entre los Municipios en el informe "Los Sistemas Tributarios Municipales en la Provincia de Buenos Aires" de la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones económicas del Ministerio de Economía.

De acuerdo al informe, los municipios se caracterizan por exhibir una **alta dependencia** de ingresos provenientes de otras jurisdicciones. Según datos de ejecución presupuestaria del año 2008, los recursos corrientes de origen municipal representan, en promedio, el 34% de los ingresos totales de las comunas. Ello implica un grado de autonomía financiera bastante inferior al existente una década atrás, cuando dichos recursos aportaban más del 60% del total de fondos con que contaban los municipios (Basile, 1998).

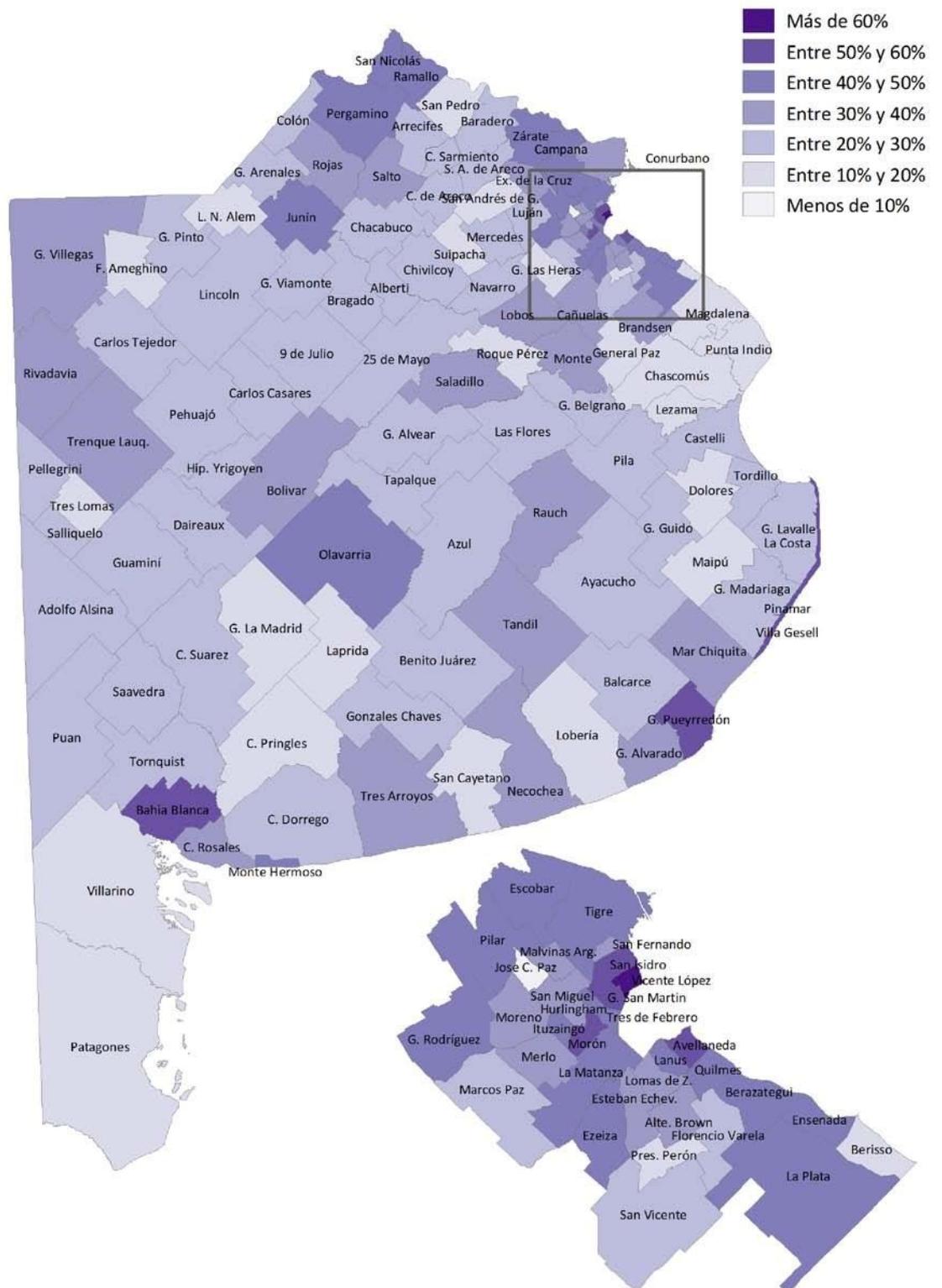
En relación a los ingresos totales, el aporte de la recaudación propia ronda el 30%, verificándose una relación mayor en los partidos del conurbano (39%) que en el resto de la Provincia (28%). De todos modos, la diversidad es alta. Así, dentro del conurbano se observan casos donde los recursos tributarios propios representan el 63% del total de ingresos, que contrastan con comunas donde la misma relación apenas supera el 8%. En el mismo sentido, entre los distritos del interior hay varios partidos donde el aporte de la recaudación propia supera el 50% y otros municipios donde dicha cifra no alcanza el 20%.

Esta heterogeneidad y asimetría **no se puede explicar solamente por la territorialidad.**

Si bien para hacer un diagnóstico individual de cada una de las administraciones se debe realizar un examen exhaustivo y pormenorizado, de manera **inductiva** se puede inferir que la diversidad se puede explicar por las **debilidades más comunes** que enfrentan los Municipios:

- Deficiente planificación y falta de objetivos claros
- Ordenanzas fiscales e impositivas desactualizadas
- Debilidad en el sistema de fiscalización e inteligencia tributaria
- Bases de datos y sistemas de información inadecuados
- Falta de profesionalización y capacitación
- Falta de compromiso con los resultados de la gestión
- Circuitos administrativos informales y débiles
- Tareas realizadas por repetición
- Ausencia y/o desactualización de manuales de normas y procedimientos
- Falta de equipamiento
- Monitoreo y evaluación débil (indicadores de gestión ineficientes y parciales)

En el siguiente mapa se muestra cuál es el porcentaje de ingresos propios que posee cada Municipio en relación con sus ingresos totales.



Del análisis del mapa se puede inducir que las diferencias no pueden explicarse solamente por cuestiones territoriales.

Según el informe de la Situación Económica y Financiera del año 2009 los recursos propios alcanzaron a financiar el 50 % de los gastos corrientes y existe una tendencia de descenso de estos parámetros dado que en el año 2008 el grado de autonomía financiera era del 54%

Existen 117 tasas diferentes en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, si bien existen tasas variadas, la cantidad de tasas por Municipio oscilan entre 14 y 20, **no se puede inferir la autonomía en función de la cantidad de tasas que se cobran.**

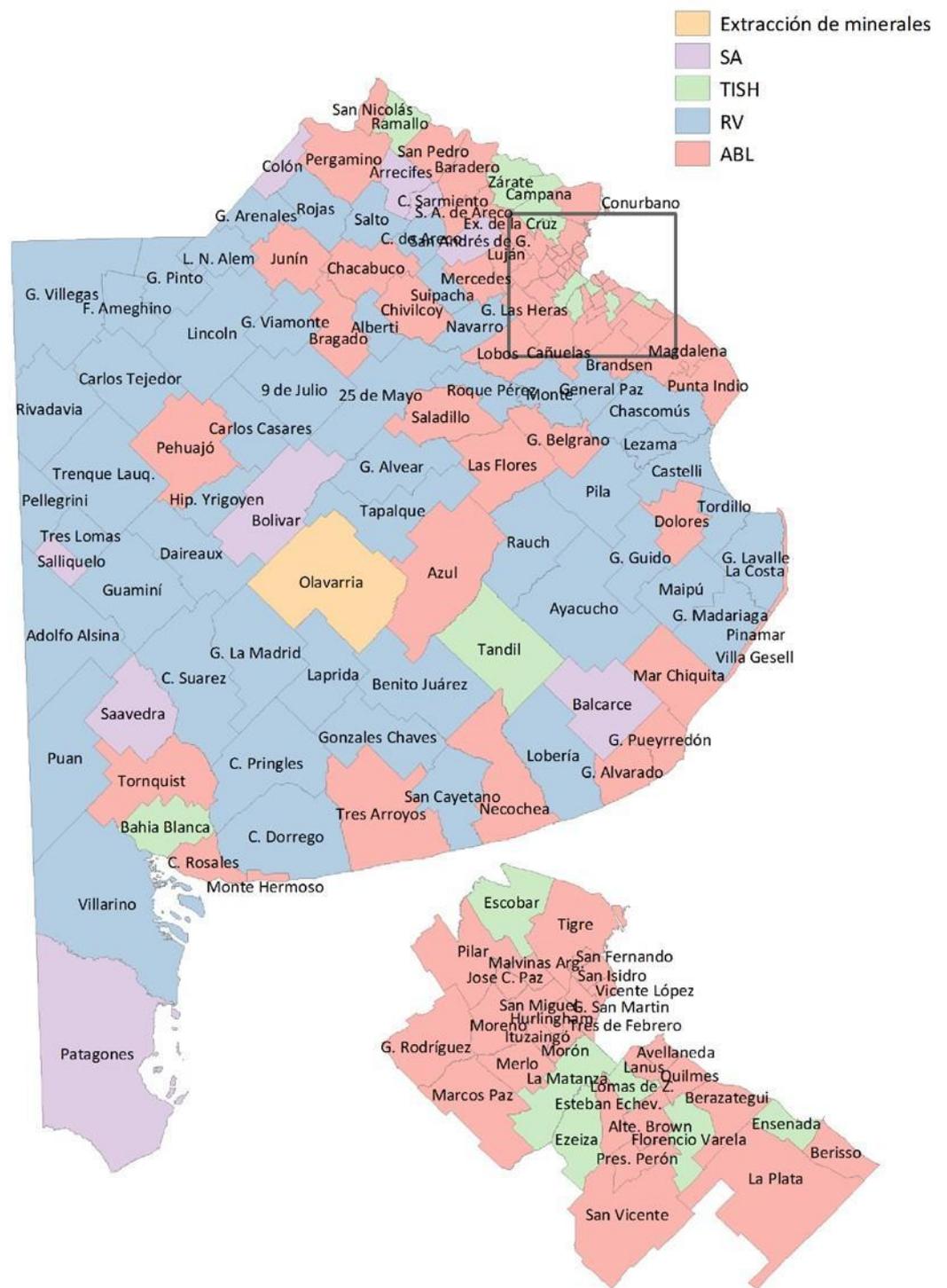
Cuadro Nº 2
Composición de los ingresos tributarios municipales. Año 2008

Tributo	Participación promedio (%)
Alumbrado, Barrido y Limpieza	30
Conservación de la Red Vial	22
Tasa de Inspección por Seguridad e Higiene	14
Servicios Asistenciales	9
Marcas y Señales	5
Servicios Sanitarios	4
Derechos de Oficina	2
Derechos de Construcción	2
Resto de tributos	12
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia en base a DPCM.

En la composición de ingresos agregada para los Municipios la tasa de alumbrado, barrido y limpieza representa el 30 % de los ingresos promedio siendo la principal tasa de recaudación en 62 de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires en el año 2008.

En el siguiente mapa se muestra cual es la principal tasa de recaudación en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.



Nuevamente se puede apreciar una gran heterogeneidad y asimetría que no se puede explicar solamente por cuestiones territoriales.

Se confirma el diagnóstico inductivo sobre las debilidades de la gestión de algunos municipios que tienen **dificultades para percibir las tasas de aquellos contribuyentes a los cuáles resulta difícil cobrarles.**

Para incrementar la recaudación tributaria los Municipios debemos completar el proceso realizado por la administración tributaria nacional y provincial y contar con las mismas herramientas.

En particular se destacan las experiencias realizadas por las Municipalidades de Avellaneda y General Pueyrredón que tienen legislado y diseñado un régimen de retenciones y percepciones de la tasa por inspección de seguridad e higiene para las operaciones electrónicas realizadas con tarjetas de compra, crédito y débito y las operaciones bancarias.

Estos Municipios designaron por decreto a los agentes de retención tropezando con la resistencia empresaria que se niega a reconocer el poder tributario municipal.

Este es uno de los fundamentos por los que el 27 de junio de 2013 la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires dio media sanción a un proyecto de ley que autoriza a los Municipios a establecer un régimen de retenciones sobre las operaciones que realizan los contribuyentes con cheques, transferencias bancarias o depósitos en efectivo.

El proyecto se encuentra actualmente para su aprobación en el Senado en la Comisión de Asuntos Municipales. (En el anexo I se transcribe el proyecto con media sanción de la legislatura)

El objetivo de este **trabajo es tomar conciencia sobre la importancia de disponer de un régimen de retenciones para la recaudación de la tasa de seguridad e higiene.**

2- Diagnóstico Situacional:

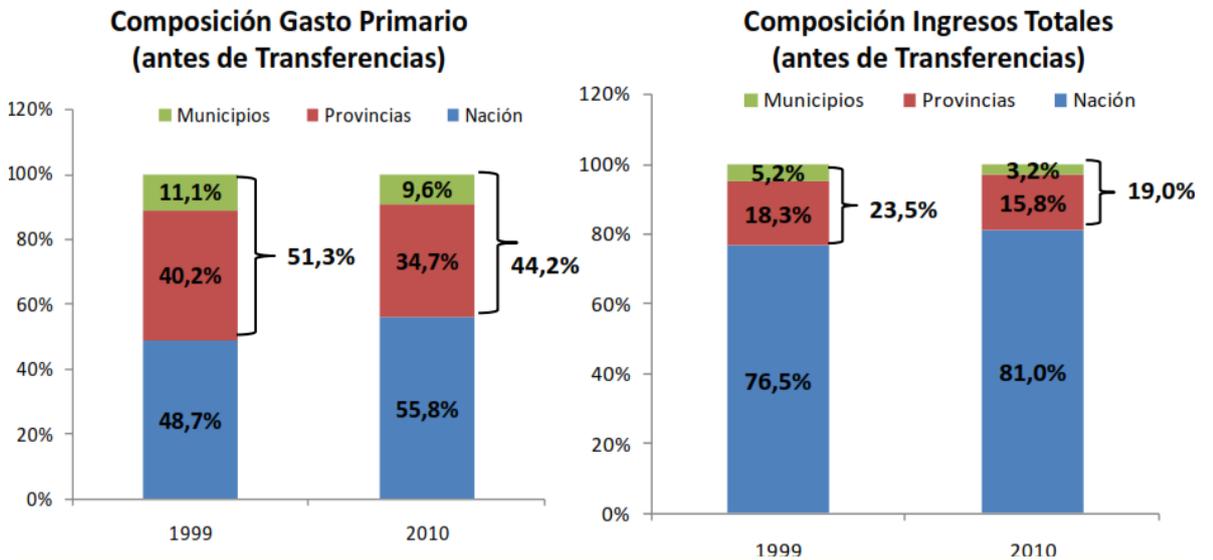
2.1- Centralización de recursos

En Argentina existe una centralización de recursos que perjudica a los Gobiernos Locales.

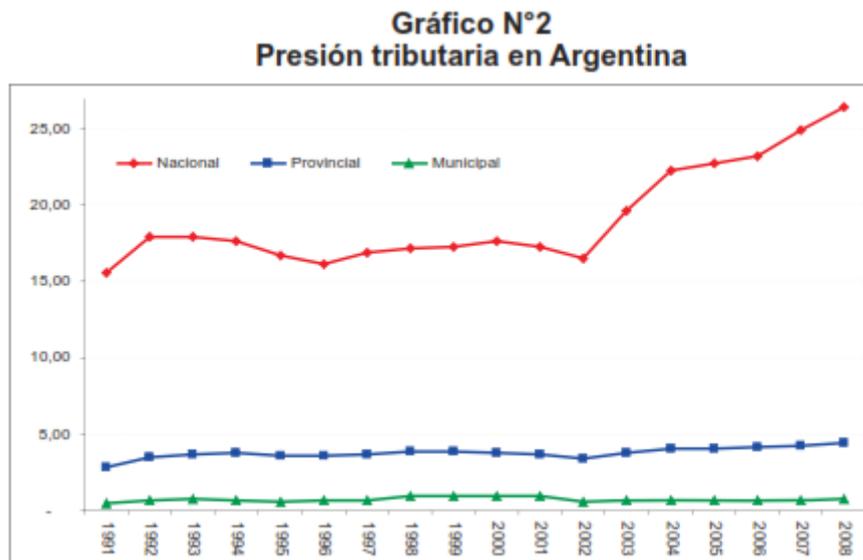
Esta centralización de recursos se observa desde todos los métodos de medición:

- Composición del Gasto
- Composición de los ingresos totales
- Presión tributaria (legal y efectiva)

En el siguiente gráfico se puede observar que la centralización de recursos es un proceso en el cual los gobiernos locales cada vez disponen de una menor proporción.



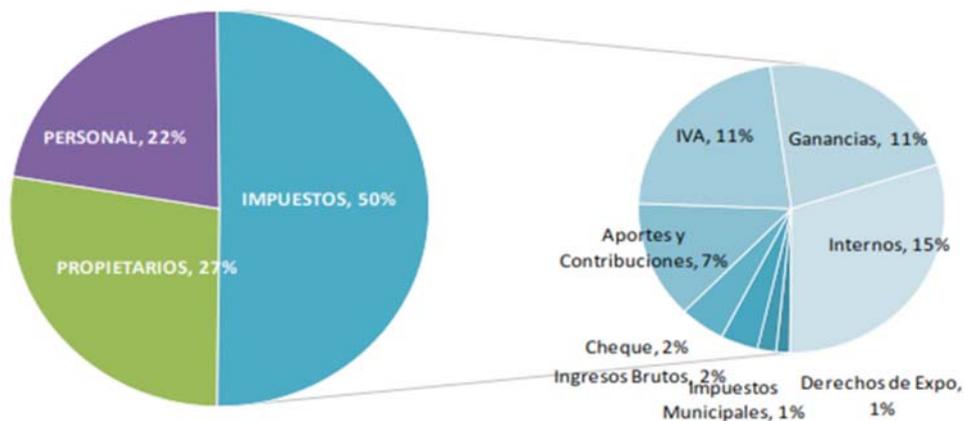
Mayor aún es la concentración al analizar la evolución de la presión tributaria en los tres niveles de gobierno.



Fuente: Ciepyc en base a datos Mecon y Direcciones de Estadística de las provincias

A continuación se presenta un gráfico del informe del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) donde se puede observar un análisis de la presión tributaria legal sobre una industria de bebidas que permite tomar conciencia del **peso que tiene la carga tributaria municipal en el costo de las empresas**:

Gráfico 4: Composición del Valor Agregado de una Industria de Bebidas en Argentina



Fuente: IARAF en base a normativa tributaria, datos oficiales y estimaciones propias.

Del análisis surge que todas las tasas y derechos municipales significan **sólo el uno por ciento** del total de la carga tributaria.

Las causas del proceso de centralización de recursos en Argentina son:

- Incremento de la presión tributaria de los gobiernos centrales
- Detracciones a la masa de coparticipación primaria para el financiamiento del sistema de seguridad social
- Creación de tributos no coparticipables
- Un sistema de coparticipación que establece coeficientes de distribución automática con escasa racionalidad
- Transferencias discrecionales y arbitrarias
- Renuncia de potestades tributarias de los gobiernos locales
- Debilidad de la gestión de los gobiernos locales que implica una menor eficacia y eficiencia de los organismos de recaudación.

Para revertir esta situación es necesario un nuevo sistema de coparticipación de impuestos, realizar una reforma integral al federalismo fiscal argentino que ordene las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, imponer el poder tributario del que disponen los Gobiernos locales haciendo valer la autonomía reconocida en la Constitución Nacional en los artículos 5 y 123, superar las debilidades que existe en la administración de los gobiernos locales e **imitar el proceso** que realizaron AFIP y ARBA.

2.2- Nuevas Funciones de los Gobiernos Municipales

En las últimas décadas los gobiernos locales han abandonado las funciones tradicionales que se pueden agrupar en tres:

- Construcción, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura: la prestación de los servicios de alumbrado, barrido, limpieza y recolección de residuos y la construcción y reparación de calles, caminos vecinales, plazas, parques y equipamiento urbano.
- Control de las actividades que se desarrollan en su territorio: aplicando el poder de policía sobre las actividades relacionadas con el hábitat, edificación, actividades comerciales y tránsito
- Atención de las necesidades de la población en situación de vulnerabilidad: asistencia social a las personas que se encuentran en extrema pobreza, brindar servicios de salud primaria de baja complejidad y defensa civil frente a situaciones climáticas y catástrofes

Los municipios han tomado un creciente protagonismo para dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos delegando los gobiernos centrales funciones y responsabilidades al gobierno local que tiene la ventaja de tener proximidad con los vecinos lo que le permite dar respuesta rápida a los ciudadanos en temas como salud, educación, ambiente y seguridad.

Las nuevas funciones que tienen las comunas que se agregan a las funciones tradicionales enumeradas precedentemente se pueden agrupar en:

- Cuidado de la ecología y el medioambiente
- Promoción de la producción y el empleo: apoyo a pequeñas y medianas empresas, estímulo de actividades productivas, políticas de exenciones, parques industriales y/o sector industrial planificado, defensa de la competencia.
- Políticas activas en materia de seguridad ciudadana y respeto por los derechos humanos
- Defensa del consumidor a través de oficinas de información y defensa de los derechos de los consumidores y usuarios
- Garantizar el acceso a la justicia y resolución de conflictos entre vecinos
- Políticas activas de promoción social: que incluyen temas tan diversos como minoridad, tercera edad, juventud, discriminación, prevención de las adicciones, políticas de género, discapacidad, salud, educación, vivienda, cultura, deporte y turismo.

2.3- Descentralización de funciones y responsabilidades

Este proceso es un fenómeno de **escala mundial** porque los gobiernos superiores se convencen que desde estructuras centralistas, burocráticas, lejanas y lentas no pueden atender las demandas crecientes de la sociedad descentralizando las responsabilidades en los gobiernos locales que tienen la ventaja de la **proximidad** con el vecino y pueden dar **respuesta rápida** a las necesidades de los ciudadanos.

Como consecuencia de este proceso las comunas afrontan una crisis del modelo tradicional de gestión debido a que se ha incrementado notablemente la **agenda local en cantidad, complejidad y diversidad**.

Este traspaso de funciones y responsabilidades en **Argentina** ha sido de manera **asimétrica**, sin financiamiento o con un financiamiento inadecuado.

El Municipio se ve obligado a incrementar sus recursos debido a los niveles cada vez más elevados de necesidades de financiamiento del presupuesto producto del creciente tamaño del sector público municipal que debe atender el **cambio de expectativas de los ciudadanos** en su relación con el gobierno local.

3- Alternativas

Este proceso de centralización de recursos y descentralización asimétrica de funciones y responsabilidades ha producido serias dificultades financieras en los Gobiernos Locales.

A partir de este diagnóstico para incrementar los recursos cada Municipio debe analizar cómo es el aporte que realizan los agentes económicos al financiamiento de los servicios que presta.

Se deben analizar los **ingresos corrientes** en relación a los **gastos de funcionamiento** que reflejan una correspondencia aproximada entre los **recursos propios** municipales y los **servicios prestados**, sirviendo de medida del **esfuerzo fiscal** municipal. Cuando el indicador se acerca al 100 % está mostrando un alto grado de autonomía financiera para la prestación de los servicios públicos municipales básicos.

Frente a esta problemática los Municipios han implementado variadas respuestas entre las que podemos enumerar:

- Actualización de las ordenanzas fiscales e impositivas
- Aumento de la presión tributaria mediante el incremento de las alícuotas y modificación de la base imponible
- Eliminación total y/o parcial de exenciones
- Creación de nuevas tasas
- Nueva distribución de la carga tributaria para generar ingresos propios que cubran aproximadamente el costo de los servicios prestados.
- Mejora en el cumplimiento tributario voluntario y espontáneo
- Aumento de la cobrabilidad y diseño de herramientas de cobro coactivo para recaudar tributos a aquellos contribuyentes a los que resulta difícil cobrarles.

Para mejorar la recaudación propia es clave disponer de información confiable que permita diferenciar a los contribuyentes de modo de clasificarlos de acuerdo a su capacidad contributiva y su cumplimiento tributario.

Se deben **mejorar las bases de datos** para disponer información que permita realizar **acciones de inteligencia, fiscalización, seguimiento y cobranza** basada no solo en acciones de recaudación masivas sino en acciones individualizadas.

Debe ser un objetivo permanente promover acciones conducentes para incentivar el cumplimiento tributario de las obligaciones fiscales, diferenciando los buenos

contribuyentes de aquellos que no se avienen a cumplir en legal tiempo y forma los deberes formales y materiales.

Fortalecer la inteligencia y fiscalización tributaria segmentando a los contribuyentes en grandes contribuyentes sometidos a control especial y resto de los contribuyentes sometidos a un control general.

Una herramienta potente con la que deben contar los Municipios para una distribución más equitativa de la carga tributaria es diseñar y poner en marcha un esquema de recaudación basado en un régimen de agentes de retención, percepción e información de la tasa por inspección de seguridad e higiene.

4- Propuesta

En el caso de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, para el cumplimiento de sus fines, se establecen múltiples obligaciones: tasas, derechos y contribuciones, así como actualizaciones, intereses y multas, conforme las atribuciones expresamente delegadas por la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto Ley 6769 de 1958), en condiciones de autarquía para administrar sus recursos y su patrimonio.

En lo que hace a su poder tributario, más allá del reconocimiento de las limitaciones normativas existentes sobre estas facultades, entendemos que ello no imposibilita la existencia efectiva de un sistema fiscal autónomo, consistente en la capacidad de auto sustentación o de suficiencia de recursos ("propios") para llevar a cabo los objetivos fijados por la misma gestión, y tal capacidad se construye contándose con no pocos "grados de libertad" para efectivizarla, más allá de la deseabilidad de una mayor adecuación normativa.

Es cierto que tanto la Nación como las provincias cuentan con un poder fiscal originario, mientras que los municipios ejercen una potestad tributaria delegada, esto es, otorgada por leyes dictadas por los estados federales en el ejercicio de atribuciones exclusivas.

En el caso de los municipios, sus potestades tributarias no han sido previstas constitucionalmente y cuentan con atribuciones delegadas por los gobiernos provinciales (y sólo para fijar tasas y contribuciones menores). Este esquema ha sido taxativamente formalizado en la constitución nacional (artículo 75, incisos 1 y 2), si bien el artículo 123 ya va en la dirección de tratar de cerrar un largo e histórico debate sobre la distribución de potestades tributarias entre la Nación, las provincias y los municipios.

En particular, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (artículos 190 y subsiguientes) y la Ley Orgánica de las Municipalidades (6769/58) son las que establecen el marco jurídico del régimen tributario de los municipios. Por el artículo 226 de la ley orgánica de las Municipalidades, la Provincia de Buenos Aires delegó el poder tributario necesario para el sostenimiento de los mismos a los Concejos Deliberantes, fijando en forma expresa el menú de ingresos que estos disponen. Surge así que el actual sistema fiscal de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires goza de la autarquía administrativa otorgada por la Ley Orgánica pero, a su vez, estas no pueden delinear su propio sistema fiscal al carecer de la potestad tributaria originaria que sí poseen las provincias en un estado federal.

Más allá que se entiende que desde el punto de vista teórico los Municipios poseen autonomía reconocida por la Constitución y potestades tributarias para diseñar y establecer el régimen de retenciones, la experiencia llevada adelante aisladamente por los Municipios nos demuestran que existe una **fuerte resistencia empresaria a reconocer el poder tributario municipal**.

La ley con media sanción de la legislatura propone un régimen de retenciones de la tasa por inspección de seguridad e higiene para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires diseñado de la siguiente manera:

- Se designa como agentes de retención a las entidades regidas por la ley 21526
- Se sujeta a retención los pagos que realicen las entidades por cheque cualquiera sea la modalidad en que los mismos hubieran sido extendidos
- La alícuota a aplicar es la que fije la autoridad local sobre el importe neto de la operación
- La retención deberá practicarse en el momento en que se efectúe la acreditación, transferencia o acto similar.
- Se garantizan los derechos de los contribuyentes porque las sumas percibidas se toman como pago a cuenta al presentar las declaraciones juradas
- Los Municipios remiten, a través del Banco Central de la República Argentina, a las entidades financieras habilitadas los listados de contribuyentes inscriptos o susceptibles de ser alcanzados por las previsiones de la tasa de inspección, seguridad e higiene
- Los Municipios informan al Banco Central de la República Argentina un número de Cuenta abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires donde se transfieren diariamente las sumas percibidas

Para la elaboración de la propuesta se agradece el aporte recibido por los profesionales a través de la encuesta (7) se propone:

- Aprobar mediante ley el régimen de retenciones para la tasa de seguridad e higiene.
- Unificar y homogeneizar criterios entre los Municipios para aplicar el régimen (es una de las principales quejas y resistencia empresaria).
- Consensuar un manual de buenas prácticas tributarias que garanticen el respeto a los derechos de los contribuyentes (8)
- Establecer un régimen de exclusión transitoria para aquellos contribuyentes que presenten recursos administrativos por considerar que no deben ser alcanzados por el régimen de retención.
- Adecuar las ordenanzas fiscales e impositivas (en anexo II se sugiere modelo de capítulo de la ordenanza fiscal estableciendo un sistema de retenciones en el ámbito municipal)
- Homogeneizar criterios con respecto al procedimiento tributario
- Establecer un régimen de convenio intermunicipal para aquellos contribuyentes que distribuyen su base imponible en más de una jurisdicción.(9)
- Determinar una alícuota uniforme para el régimen general

- Establecer un régimen especial con alícuotas diferenciadas para contribuyentes que no se encuadren dentro del régimen general por ejemplo empresas expendedoras de combustible
- Diseñar un régimen de exclusión para contribuyentes exentos, no alcanzados o no sujetos a retención.

Se recomienda el diseño de un régimen de exclusión temporaria del contribuyente sujeto a retención cuando el mismo realice un reclamo administrativo por disconformidad.

Durante este lapso el contribuyente debe corregir su situación que lo llevó a ser sometido erróneamente en el régimen de retención mediante la presentación de un descargo.

Para que el recurso presentado por el contribuyente sea efectivo se sugiere que se otorgue un **certificado de exclusión temporaria** que deberá ser presentado ante el agente de retención.

Es importante garantizar el respeto a los derechos de los contribuyentes puesto que de lo contrario se deja abierta la vía judicial generando situaciones indeseables de litigiosidad y generando riesgo de medidas cautelares que dificultarían la aplicación del régimen.

5- Conclusiones

La **diversidad y complejidad** de los escenarios actuales exigen a los Municipios implementar de manera cada vez más eficiente políticas de recaudación que les permitan generar fondos genuinos para poder atender las demandas cada vez más crecientes de la población.

Necesitamos unificar criterios porque una de las quejas que plantean las empresas es la gran heterogeneidad que existe en los diferentes Municipios lo que acarrea un costo administrativo adicional para poder cumplir con la administración y liquidación del tributo.

Debemos simplificar, armonizar y unificar criterios del sistema de retención de la tasa de seguridad e higiene sin vulnerar la autonomía municipal

Su implementación tendrá un **impacto favorable en la equidad y justicia tributaria** ya que contribuirá a:

- Disminuir la evasión tributaria
- Incrementar la recaudación sin aumentar la presión tributaria sobre los contribuyentes cumplidores
- Descubrir contribuyentes desconocidos
- Inscribir contribuyentes no registrados
- Detectar fraude fiscal por declaraciones juradas incorrectas
- Cobrar la tasa a aquellos contribuyentes que no presentan la declaración jurada
- Percibir tributos de contribuyentes a los que resulta difícil cobrarles

- Facilitar el cumplimiento tributario ya que el sistema es simple, permite tomar como pago a cuenta los importes retenidos y disminuye los flujos de fondos entre el contribuyente y el organismo recaudador

Todo esto implicará una mejora en cuanto a la distribución equitativa de la carga tributaria efectiva horizontal y vertical.

Los Gobiernos locales para conservar el equilibrio presupuestario deben dar especial importancia a instrumentos que permiten mejorar los ingresos sin necesidad de incrementar la presión fiscal sobre los contribuyentes cumplidores.

El Estado Municipal tiene que tener las mismas herramientas con las que cuenta el Estado Provincial y Nacional por lo que es de vital importancia para fortalecer las administraciones tributarias de los Municipios implementar un régimen de retenciones para la tasa por inspección de seguridad e higiene aplicable para las operaciones realizadas por los contribuyentes adheridos al sistema de pagos electrónicos a través de tarjetas de compra, crédito y/o débito y las operaciones bancarias mediante cheques, transferencias y depósitos.

En el esquema propuesto actuarán como agentes de retención las entidades que efectúen a los usuarios del sistema de pagos relativos a las liquidaciones de operaciones con tarjetas de compra, crédito y/o débito.

También actuarán como agentes de retención las entidades regidas por la ley 21.526.

Los Municipios deben hacer valer su poder tributario para establecer el régimen haciendo uso de las facultades legales que le son propias.

Frente a nuevos problemas y nuevos desafíos los gobiernos locales necesitamos implementar nuevas soluciones por lo que se propone la utilización de herramientas innovadoras de gestión.

“Las innovaciones no necesariamente se refieren a algo nuevo y original; muchas veces una innovación puede tratarse de la combinación de elementos existentes o soluciones conocidas, adaptadas a circunstancias específicas en formas o procesos nuevos” (Cassano y Krakowiak 2000)

6- Referencias:

- (1) La Constitución Nacional reconoce en los Municipios la autonomía tal como lo establecen los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional.

Artículo 5° CN- *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.* (1853)

Artículo 123° CN- *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.* (1994)

- (2) La evasión fiscal es un concepto genérico que contempla toda actividad racional dirigida a sustraer total o parcialmente, en provecho propio, un tributo legalmente del Estado.

- (3) Si bien las causas de la evasión no son únicas, como lo menciona el Dr. Lamagrande "el examen del fenómeno de la evasión fiscal, nos permite colegir su grado de complejidad y su carácter dinámico. Su reducción dependerá de la remoción de los factores que conllevan tales causalidades, debiéndose llevar a cabo una serie de medidas adecuadas a un contexto económico y social dado, a fin de lograrlo. Todo ello sin perjuicio de que circunstancias ajenas al campo económico tributario puedan mejorar o afectar el nivel de cumplimiento impositivo".
- (4) Por disposición de Decreto 507, de marzo de 1993, la recaudación y fiscalización de los tributos de la Seguridad Social pasaron a ser competencia exclusiva de la Dirección General Impositiva
- (5) En 1997 por decreto 618 se crea la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), organismo dependiente del Ministerio de Economía que incluye la Dirección General Impositiva y la Dirección General de Aduanas.
- (6) Se define a la carga pública como aquella de índole personal, irrenunciable, en favor del estado u otra entidad pública, como pueden ser las Provincias o las Municipalidades. Esta carga se acentúa por ser, a más de obligatoria, gratuita (conf. Ossorio, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas y sociales, Heliasta, pág. 109).
- (7) Se agradece la opinión de profesionales de una breve encuesta que se encuentra disponible en la página oficial de la Municipalidad de General Juan Madariaga www.madariaga.gob.ar El siguiente enlace <http://goo.gl/iisvsf> es un acceso a través de un teléfono inteligente.
- (8) Se sugiere la aplicación de un manual de buenas prácticas tributarias basado en las siguientes premisas: Los contribuyentes y/o responsables tienen derecho a:
 - a) Ser informados y asistidos por el Organismo Fiscal en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias acerca del contenido y alcance de las mismas.
 - b) En la sustanciación y resolución de cualquier reclamo o petición que interpongan, les sea respetado el derecho de defensa y el debido proceso.
 - c) Conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte y a tomar vista de las actuaciones en cualquier estado en que se encuentren.
 - d) Conocer la identidad de las autoridades y personas al servicio del Organismo Fiscal, así como también los actos que los han designado en sus cargos.
 - e) Solicitar certificación y copia de las declaraciones, documentación y escritos que presenten ante la Municipalidad.
 - f) Acceder sin restricciones a las normas municipales y a obtener copias de ellas sin dilaciones de ninguna índole, a su costa.
 - g) Ser tratado con el debido respeto y consideración por el personal al servicio del Organismo Fiscal.
 - h) Formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier estado del proceso y a que sean tenidos en cuenta por los órganos competentes, sin perjuicio de la aplicación que el organismo fiscal haga del principio de preclusión procesal.
 - i) Ser informado, al inicio de las actuaciones de verificación o fiscalización llevadas a cabo por el Organismo Fiscal, acerca de la naturaleza y alcance de las mismas, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones y a que se desarrollen en los plazos previstos por el presente Código y las demás Ordenanzas Fiscales.

- (9) Se propone adherir al régimen intermunicipal suscripto entre los Municipios de la Matanza, Tres de Febrero y Morón que se encuentra disponible en el sitio web del Centro de Administraciones Tributaria Subnacionales www.ceats.org.

7- **Anexos:**

ANEXO I

PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene media sanción de la legislatura, fue aprobado el 27 de junio de 2013 por iniciativa de la diputada María Laura LACAVA. Actualmente se encuentra para su tratamiento en el Senado en la comisión de asuntos municipales.

EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SANCIONAN CON FUERZA DE

L E Y

ARTÍCULO 1°.- El régimen establecido en el artículo 13 de la ley 13.850 para el impuesto a los ingresos brutos, podrá ser utilizado para la percepción de la tasa de inspección, seguridad e higiene, por aquellos Municipios que, a través de la autoridad competente, decidan establecer, en la forma, modo y condiciones que disponga, un régimen de recaudación del referido tributo municipal, que se aplicará con relación a los pagos que efectúen las entidades financieras regidas por la Ley N° 21526 a contribuyentes del citado impuesto, con motivo de la presentación al cobro de cheques, cualquiera haya sido la modalidad en que los mismos hubiesen sido extendidos.

Los importes recaudados se computarán como pago a cuenta del gravamen a partir del anticipo correspondiente al mes en el que el cheque hubiere sido presentado para el cobro conforme lo determine cada jurisdicción municipal a través de su respectiva autoridad de aplicación.

A efecto de lo previsto en el presente régimen, resultarán de aplicación las disposiciones pertinentes de la normativa fiscal e impositiva municipal referidas a la actuación de los agentes de recaudación.

ARTICULO 2°.- De forma.

FUNDAMENTOS

Con la sanción de la ley 13.850 se introdujo en la Provincia de Buenos Aires un mecanismo de percepción del impuesto a los ingresos brutos consistente en la retención en la fuente de la alícuota que, según la categoría del contribuyente, corresponde aplicar sobre los ingresos gravables del mismo que efectivamente se concreten mediante depósitos bancarios, sean los mismos efectuados con cheques, transferencias bancarias o depósitos en efectivo.

Dicha modalidad ha permitido una sensible optimización del sistema de recaudación del impuesto a los ingresos brutos, reduciendo ostensiblemente –en el marco de una economía cada vez más bancarizada- los niveles de evasión y elusión tributarias, sin mella alguna de los derechos y garantías del contribuyente, desde el momento en que el mismo se encuentra facultado para tomar como pagos a cuenta del tributo en cuestión las referidas retenciones.

Ello ha posibilitado, a su turno, mejores condiciones de economía y seguridad en la aplicación de los fondos destinados al pago de tales tributos, en la medida en que se

reduce ostensiblemente los movimientos de fondos desde el contribuyente hacia el organismo de recaudación.

Ponderando que muchas Administraciones Municipales de la Provincia de Buenos Aires establecen como base de cálculo para la determinación y ulterior percepción de la tasa de inspección, seguridad e higiene, los ingresos brutos de los contribuyentes, resulta de suma utilidad y conveniencia extender aquél mecanismo de recaudación establecido en la ley 13.850 (art. 13) a los sistemas municipales de percepción de aquél tributo local, de manera de alcanzar, en el orden comunal, similares resultados a los obtenidos en el orden provincial con la recaudación del impuesto a los ingresos brutos.

De aprobarse esta iniciativa, la que se viene aplicando incluso actualmente para la percepción de la tasa de seguridad e higiene en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y en la Municipalidad de Posadas, Provincia de Misiones, entre otros antecedentes, los Municipios estarán facultados para remitir, a través del Banco Central de la República Argentina, a las entidades financieras habilitadas los listados de contribuyentes inscriptos o susceptibles de ser alcanzados por las previsiones de la tasa de inspección, seguridad e higiene, a fin de que aquellas procedan a retener las alícuotas que sean informadas a tales efectos sobre todo depósito que se verifique en las cuentas corrientes y/o cajas de ahorros de aquellos sujetos pasivos, y, en consecuencia, transfieran los saldos a favor de la entidad recaudadora municipal, diariamente, a la cuenta oficial que cada Municipio tiene abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Dichas retenciones en la fuente serán tomados como pagos a cuenta en la presentación de las declaraciones juradas por parte de los contribuyentes alcanzados por la medida, con la posibilidad incluso de que los mismos hagan valer sus derechos en orden a ingresos ajenos a la base imponible del tributo, o bien eventuales saldos a su favor que surgieren como consecuencia de aplicación del sistema propuesto a través de esta iniciativa.

Sin perjuicio de las atribuciones y funciones que los Municipios de la Provincia ostentan en la materia, constituye función indelegable del Estado provincial (arts. 190 y ss., Constitución de la Provincia de Buenos Aires) establecer aquellos mecanismos legales que permitan incrementar la gestión recaudatoria municipal a fin de allegar, en tiempo oportuno, los fondos necesarios para el desenvolvimiento de las acciones estatales y garantizar la prestación de los servicios básicos a la comunidad.

La iniciativa aquí proyectada procura extender la recaudación municipal a aquellos sujetos que, por las operatorias que desarrollan, se encuentran vinculados en forma directa con la materia imponible.

El sistema propugnado tiene como objetivo implementar un mecanismo simplificado que permitirá agilizar los tiempos de ingreso de las sumas percibidas y retenidas a las arcas del fisco, evitando dilaciones en el depósito de lo recaudado.

La aplicación de dicho régimen se hará efectiva con relación a las cuentas abiertas a nombre de una o varias personas físicas o jurídicas, siempre que cualquiera de ellos o todos revistan o asuman el carácter de contribuyentes de la tasa de inspección, seguridad e higiene (o denominación que otorgue cada municipio al tributo en cuestión), de conformidad a la nómina que será comunicada por el organismo fiscal municipal a los agentes designados como agentes de retención, vale decir todas aquellas Entidades Financieras con asiento o delegaciones en la Provincia de Buenos Aires, quedando comprendidas la totalidad de sus sucursales, filiales, etc.

Las retenciones se efectuarán aplicando una alícuota que fijará la autoridad local según la actividad que desarrolle el contribuyente, sobre el importe neto de la operación.

La retención deberá practicarse en el momento en que se efectúe la acreditación, transferencia o acto similar.

Hacia mediados del año 2000 la Municipalidad de Avellaneda lanzó la que fue la primera iniciativa municipal en punto a designar a las entidades financieras como agente de retención de la Tasa de Seguridad e Higiene, por el Decreto 2184/00. Posteriormente, durante el año 2002, la Municipalidad de General Pueyrredón repitió el intento mediante el Decreto 2134/02.

Las dificultades evidenciadas por mecanismos exclusivamente sustentados en normativas locales, exigen que, como aquí se propone, los mismos cuenten con el respaldo de una ley formal sancionada por la Honorable Legislatura Provincial.

La obligación de actuar como agente de retención es reconocida como una obligación que nace por imposición legal.

Por los motivos expuestos, se solicita de los señores legisladores se sirvan acompañar el presente proyecto de Ley.

Anexo II

Modelo de capítulo con normas sobre retenciones dentro de la ordenanza fiscal

Régimen de Retenciones

Artículo xxº.- Establécese un Régimen de Retenciones de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, para los sujetos contribuyentes de la misma que realicen operaciones gravadas en las que la Municipalidad sea la entidad contratante, compradora o locataria obligada al pago.

Artículo xxº.- La Municipalidad actuará como agente de retención, con relación a los pagos que realice respecto de las operaciones de adquisición de cosas muebles o inmuebles, locaciones de obras, cosas o servicios y demás contrataciones, al momento de realizar los mismos.

A los efectos del presente artículo se entenderá por pago la cancelación en efectivo u otros valores y la compensación de deudas.

Artículo xxº.- A los fines de la liquidación de la retención, se aplicará sobre el ochenta por ciento (80%) de la base imponible de la factura objeto del pago, la alícuota correspondiente a la actividad objeto de la transacción. Si el pago tuviera como origen una operación que comprendiera actividades gravadas con distintas alícuotas, a los fines del cálculo se discriminará cada una de ellas.

Si en este último caso, el pago fuera parcial, la retención se efectuará en base al porcentual abonado ponderado por la incidencia que sobre el total tiene cada actividad.

Artículo xxº.- Los sujetos exentos, desgravados o no alcanzados por la tasa, deberán acreditar su situación fiscal mediante testimonio expedido por el Municipio a través del área correspondiente.

Artículo xxº.- La Municipalidad entregará al contribuyente sujeto de la retención, constancia de la misma, en la que constarán los datos del contribuyente, fecha, número de comprobante de la operación y monto retenido.

Artículo xxº.- El contribuyente que sufra la retención podrá tomar el monto efectivamente retenido como pago a cuenta, a partir del anticipo correspondiente al período en el cual se practicó la misma, aún excedido el período fiscal.

Artículo xxº.- Los sujetos alcanzados por la retención deberán suministrar, con carácter de declaración jurada, la información referida a las retenciones sufridas, en la forma, plazos y condiciones que establezca el Departamento Ejecutivo.

Artículo xxº.- Se establece un régimen de retención de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene aplicable sobre los pagos que se realicen a comerciantes y/o prestadores de servicios adheridos a sistemas de pago a través de tarjetas de compra, crédito y/o débito que revistan la calidad de contribuyentes en el citado tributo

Artículo xx^o.- No se practicará la retención tratándose de sujetos exentos en un cien por ciento (100%) del pago de la tasa, o no alcanzados por la misma.

Artículo xx^o.- Actuarán como agentes de retención las entidades que efectúen a los usuarios del sistema los pagos relativos a las liquidaciones de operaciones correspondientes. Dicha retención se practicará en oportunidad de efectuarse el pago de tales liquidaciones.

Artículo xx^o.- El monto de la retención surgirá de aplicar sobre el monto neto a pagar antes de la aplicación de otras retenciones fiscales (nacionales y/o provinciales) la alícuota del cero con cinco por ciento (0,5%).

Artículo xx^o.- Establécese un régimen de retención de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene aplicable sobre las operaciones efectuadas con cheques, transferencias bancarias y/o depósitos en efectivo que realicen los contribuyentes de la citada tasa.

Artículo xx^o.- No se practicará la retención tratándose de sujetos exentos o no alcanzados por la tasa de seguridad e higiene en un cien por ciento (100%).

Artículo xx^o.- Actuarán como agentes de retención las entidades regidas por la ley 21526.

Artículo xx^o.- El monto de la retención surgirá de aplicar sobre el monto neto de la operación antes de la aplicación de otras retenciones fiscales (nacionales y/o provinciales) la alícuota del cero con cinco por ciento (0,5%).

Artículo xx^o.- El monto retenido será tomado como pago a cuenta de la tasa en cuestión, y se computará en la declaración jurada del anticipo siguiente a la fecha en la cual el agente de retención le efectúe la liquidación al usuario.

Artículo xx^o.- El régimen de retención que se aplica mediante la presente Ordenanza regirá a partir de la publicación de la misma.

Artículo xx^o.- A los efectos de la aplicación de la presente disposición, los contribuyentes deberán proporcionar al agente de retención su número de inscripción en la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene. En el caso de sujetos excluidos los contribuyentes presentarán constancia expedida por el Municipio a través del área correspondiente en la cual conste tal situación.

Artículo xx^o.-El Departamento Ejecutivo a través del área correspondiente determinará:

- a) Los plazos y fechas para el ingreso de las retenciones;
- b) La información que deberá contener la constancia de retención;
- c) Los datos que deberán proporcionar los agentes de retención;
- d) El monto mínimo a retener;
- e) Cualquier otro tipo de información que se requiera para la aplicación de la presente.

Artículo xx^o.- El incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente ordenanza serán consideradas falta grave y hará pasible al agente de retención de las sanciones previstas para las infracciones a los deberes formales y materiales.

Artículo xx^o.- Facúltese al Departamento Ejecutivo a designar sujetos como agentes de recaudación, percepción y/o información que se regirán por las disposiciones del presente capítulo

Artículo xxº.- Facúltese al Departamento Ejecutivo a establecer los importes mínimos sujetos a retención, así como cualquier otro aspecto operativo relacionado con la aplicación de la presente.

8- Bibliografía:

- "Provincias y Municipios en el Esquema Federal Argentino" Estudio del IERAL de la Fundación Mediterránea, Presidente: Marcelo CAPELLO. Equipo : Néstor GRIÓN, Gustavo DIARTE y Gabriela GALASSI
- Informe económico nº 218 del IARAF (Instituto Argentino de Análisis Fiscal) "La carga tributaria sobre la industria llegó a cuadruplicarse en la última década". Autores Nadin ARGAÑARAZ y Sofía DEVALLE.
- "Presión Tributaria Nacional y Provincial. La evolución desigual." Julián BARBERIS. Entrelíneas de la política económica. Publicada por el Centro de Investigación en Economía Política y Comunicación de la Universidad Nacional de La Plata.
- TELLA Guillermo y MUÑOZ Martin (2012) "Políticas de recaudación municipal: Criterios y estrategias para una eficiente gestión", Buenos Aires, Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos Nro. 66 (marzo). Ed. IC Argentina, pp. 38-47
- "Los sistemas tributarios municipales de la Provincia de Buenos Aires" Guadalupe MARTINO, Franciso ROMERO y Elena CADELLI. Documento de Trabajo Nº 3/2012 Noviembre de 2012 de la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.
- Argañaraz, N.; Devalle, S. y D'Angelo, M. (2012): Una "constelación" de tasas municipales en la Argentina. Existen más de 130 tipos de tasas diferentes. Informe económico Nº 153. IARAF, Córdoba. Disponible en www.iaraf.org
- "Hacia un nuevo modelo de gestión local" Municipio y Sociedad Local en Argentina. Daniel GARCIA DELGADO (Compilador) material FLACSO
- "Concepto de elusión y de evasión tributaria y sus efectos sobre la aplicación del sistema tributario" Dr. Carlos M. TACCHI Conferencia del CIAT, Venecia 11/93
- "Recomendaciones propuestas para reducir la evasión fiscal" Dr. Alfredo Lamagrande, Boletín DGI, núm. 457, págs. 1 y ss.
- "La autonomía en los municipios argentinos" Cuadernos de Economía Nº 56 publicación del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.