

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA**  
**Facultad de Ciencias Económicas,**  
**Jurídicas y Sociales**  
**Instituto de Investigaciones Económicas**

Reunión de Discusión N° 182

Fecha: 12 / 12 / 2007

Hora: 16:00

# **FINANZAS MUNICIPALES**

## **OTRO ENFOQUE SOBRE**

### **LA TASA DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

CPN Vicente E. Rocha

#### **1. RESUMEN**

El objetivo de este trabajo es reiterar y ampliar nuestra propuesta consistente en incluir en el hecho imponible de la denominada tasa que incide sobre la actividad comercial e industrial, el control de la contaminación y la protección del medio ambiente, aportando en esta oportunidad los fundamentos para la elaboración del proyecto de ordenanza pertinente. Fundamentamos esta propuesta en el hecho de que son atribuciones municipales las funciones de ejercer el poder de policía en el ámbito de su competencia y reglamentar la habilitación y funcionamiento de los locales comerciales, industriales y de servicios, incluso pudiendo decretar la clausura en los casos en que estos establecimientos impliquen peligro para la seguridad y la salud de las personas.

Al nivel municipal del Estado lo consideramos el más apropiado para tomar la iniciativa en el ejercicio de la política ambiental, por constituir el ámbito que más cercano está de los vecinos y el que más posibilidades tiene de conocer sus necesidades, política que deberá desarrollarse en coordinación con la Provincia y la Nación. (Principio de subsidiariedad)

Convencidos de que no puede haber análisis sin teoría previa que lo fundamente, y teniendo en cuenta la ínter y transdisciplinariedad de la temática del Medio Ambiente, efectuaremos un breve recorrido por las Finanzas Públicas, la Economía, y el Derecho Ambiental, Constitucional e Internacional, que atañen al tema que nos ocupa.

## **2. INTRODUCCION**

### **POLÍTICA AMBIENTAL INTERNACIONAL**

(C. ALVAREZ BAQUEIRO [1])

En nuestros días resulta evidente que los problemas sobre el ambiente son objeto de una preocupación que ha traspasado el ámbito de los estados, instalándose desde hace ya varias décadas en los foros internacionales.

Este fenómeno de internacionalización de la problemática ambiental se observa claramente desde la creación de la organización de las Naciones Unidas, quedando definitivamente instituida la toma de conciencia internacional sobre estos problemas a partir de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Humano inaugurada el 5 de junio de 1972.

En algunos casos los problemas son solucionables mediante políticas y actuaciones individuales, locales y nacionales. Pero existen recursos compartidos como la atmósfera y la hidrosfera, u otros como los biológicos, que se plantean como un patrimonio común de la humanidad. Así, la vieja concepción de la soberanía estatal y la libertad de alta mar deja de ser operativa desde que se plantean la contaminación transfronteriza y la explotación de los recursos vivos.

## **3. LAS INNOVACIONES CONCEPTUALES**

Actualmente la política y el derecho ambiental están creando sus propias instituciones, sus órganos y procedimientos originales, para la tutela de bienes diferentes de los que fueran objeto de protección hasta la séptima década del siglo pasado.

Hay entonces, como lo han señalado ciertos autores, innovaciones conceptuales suscitadas por la consideración pluridisciplinaria de las cuestiones ambientales, tanto en el plano nacional como internacional. Estas innovaciones conceptuales se traducen en primer lugar en la formulación de grandes principios como son el principio contaminador - pagador, la noción de desarrollo sustentable sostenible, durable, el *Vorsorge Prinzip* (Principio de precaución).

En la reforma de la Constitución Nacional de 1.994, se incluye entre los llamados “nuevos derechos”, el Artículo 41 que dispone: “todos los habitantes gozan de un derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley”.

Después de enunciar como derecho de todos los habitantes de gozar de un ambiente sano, la norma les adjudica el *deber* de preservarlo; obligación que pesa también sobre el Estado. El Artículo 41 de la Constitución Nacional involucra a las autoridades con una cobertura amplísima que abarca desde los titulares de los tres departamentos del Gobierno Federal y de los Gobiernos Provinciales y Municipales.

#### **4. PRINCIPIOS AMBIENTALES**

Recordemos el alcance de los principios ambientales (I.N.T.I.) [2]

Principio preventivo: Expresa que las causas y las fuentes de los problemas ambientales se entenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.

Principio precautorio: Se traduce como la obligación de suspender o cancelar actividades que amenacen el medio ambiente, pese a que no existan pruebas científicas suficientes que vinculen tales actividades con el deterioro de aquél.

El principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio ambiente y Desarrollo en 1.992 lo define de la siguiente manera: “Con el fin de proteger el

Medio Ambiente, los estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución, conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del Medio Ambiente”.

Principio de la valoración económica del ambiente y sus recursos naturales: Mediante el cual:

- a) El generador de efectos degradantes del ambiente es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas, pudiendo trasladar esos valores a los precios de los bienes y servicios producidos por él, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que le cabe por daño ambiental consumado en violación del derecho vigente.
- b) El usuario de bienes y servicios pague la totalidad de los costos que envuelve la producción de éstos, incluyendo el uso y la renovación de los recursos naturales, la adecuada disposición final de los residuos y la preservación de la capacidad de carga del ambiente intervenido.

## **5. EQUILIBRIO COMPETITIVO**

(MIÑANA Y PORTO [3] )

Por "equilibrio" en economía se entiende una situación tal que si se llega a alcanzar, no se presentan fuerzas que alejen a la economía de dicho lugar *ceteris paribus*, es decir, en tanto se mantengan las condiciones dadas.

Si consideramos una industria tal como una refinería de petróleo que no tuviera externalidades y se respetaran todos los requisitos de competencia perfecta, el nivel de producción  $q$ , además de ser de equilibrio, tendría la siguiente propiedad: Ser la cantidad óptima de producción desde el punto de vista social (en cuanto a asignación de recursos, dada la distribución del ingreso).

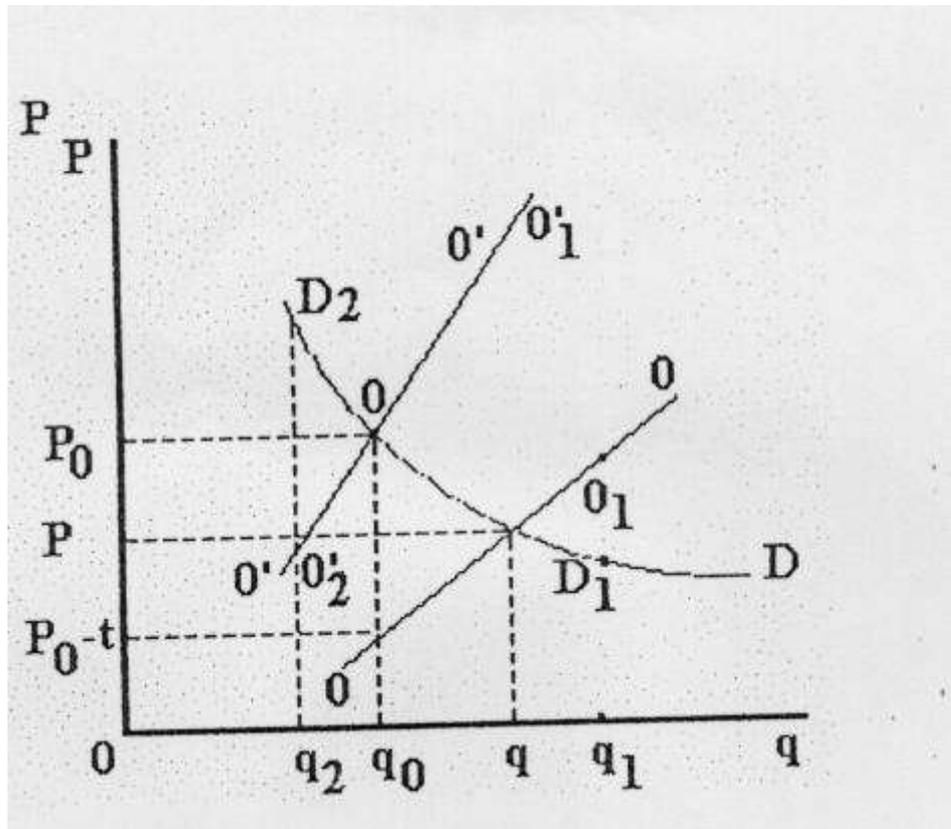
Interesa aquí mostrar que el óptimo social en sentido *paretiano* (dada la distribución de Ingreso) se alcanza donde se maximiza el Beneficio Neto Social (BNST), que es la diferencia entre el Beneficio Bruto Social Total (BBST) y el Costo Social Total (CST).

Ahora bien: El Beneficio Social Marginal de una cantidad produci-

da, que refleja la valoración marginal (es decir, consecuencia de un incremento en una unidad) desde el punto de vista social, se mide por la altura de la curva de la demanda, ya que coincide con el precio que está dispuesto a pagar el consumidor marginal antes de quedarse sin una unidad del bien: por ejemplo, la valoración marginal de un litro de nafta adicional para la sociedad es igual a  $q_1d_1$  si se está produciendo  $q_1$  litros de nafta. De la misma manera, el Costo Social Marginal de una cantidad de producción está medida por la distancia de la curva de oferta total ( $q_1O_1$  para la cantidad  $q_1$ ) debido a que la curva de oferta total es la suma de las curvas de ofertas individuales de cada firma, y a su vez la curva de oferta de cada firma coincide con el tramo ascendente de la curva de costo marginal privado (a partir de su intersección con el costo medio). Por lo tanto, el costo para la sociedad de producir un litro de nafta adicional coincide con el costo marginal para cada productor individual (es decir, la cantidad de recursos como mano de obra, capital, etc., que es necesario emplear para aumentar la producción de nafta en un litro).

En ausencia de externalidades, la cantidad producida por  $q$  representa el óptimo social, ya que allí se iguala el Beneficio Bruto Marginal (la altura de la curva de demanda, o sea el precio) con el Costo Social Marginal (la altura de la curva de oferta, o sea el costo marginal privado).

FIGURA 1 : Contaminación ambiental



En cambio, si la industria presenta externalidades, la situación es distinta. Si la industria ocasiona externalidades negativas, como contaminación ambiental, debe computarse como Costo Social Marginal no solamente el Costo Privado Marginal (representado por la curva de oferta) sino también el costo social marginal de la contaminación; el costo social ahora es superior al costo privado en el monto equivalente al daño causado a la sociedad por la contaminación. La nueva curva representativa del Costo Social Marginal es ahora  $O'O'$ , donde a cada nivel de producción se suma el costo privado marginal (curva de oferta  $OO$ ) más el costo social originado en la externalidad (distancia vertical entre  $OO$  y  $O'O'$  en el gráfico,  $O'O'$  como alejándose cada vez más de  $OO$ , debido a que el daño social por unidad de producción es creciente para mayores niveles de producción).

En conclusión, el óptimo social se alcanzaría para la cantidad producida  $q_0$ , inferior a la cantidad de equilibrio competitivo  $q$ . Ello indica que el sistema de mercado sin corrección tendería a producir una cantidad excesiva de un bien con externalidades negativas respecto al que sería óptimo desde el

punto de vista social.

El problema de fondo planteado por la existencia de externalidades difundidas, consiste en que la unidad de decisión solo toma en cuenta los elementos internos (en el caso de los costos, los costos privados internos), vale decir los que aparecen registrados en su contabilidad, que significan desembolsos, en tanto no toma en cuenta los elementos "externos" que no aparecen reflejados en su contabilidad (como por ejemplo, el costo que ocasiona sobre la comunidad, por contaminar el ambiente).

## **6. TASA QUE INCIDE SOBRE LA ACTIVIDAD COMERCIAL, INDUSTRIAL Y DE SERVICIOS**

Tasa de Registro e Inspección en la Provincia de Santa Fe; Contribución por el Ejercicio de Actividades Económicas en la de Córdoba; Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene de la Provincia de Buenos Aires; Tasa por Inspección de Salubridad, Higiene y Seguridad de la Municipalidad de la Ciudad de Salta.

El debate sobre este tributo es de vieja data y mayoritariamente de origen jurídico.

Sostiene la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina que para que se configure la posibilidad de exigir el pago de la tasa debe existir una concreta, efectiva e individualizada prestación de un servicio público.

En similar sentido se expresa Valdés Costa, para quien: "Si el presupuesto de hecho de la obligación de pagar la tasa es el funcionamiento de un servicio público respecto del contribuyente, es innegable que si el servicio no funciona, no se produce el hecho generador de la obligación, o sea, que ésta no llega a nacer.

La Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires tiene dicho desde antaño que la tasa y el impuesto se diferencian en cuanto al presupuesto de hecho adoptado por la ley para poder exigirlos; el cual en el caso de las tasas lo constituye la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés

público que afecta al obligado, con lo cual es suficiente para que sea exigible el pago del tributo, la descripción del servicio y su ofrecimiento.

En concordancia con lo sostenido por Giuliani Fonrouge, Valdés Costa y Villegas, entiende Álvarez Echagüe –a quien seguimos en este punto– que, aún cuando no se particularice en una persona, pero siempre que el servicio se preste en forma efectiva, la tasa se torna exigible.

Por ejemplo, en la tasa por inspección, seguridad e higiene, la actividad de la comuna consiste en controlar que los comercios y locales industriales y profesionales se encuentren mantenidos en buena forma y de acuerdo a las normas vigentes para el caso, lo cual deviene en un beneficio para toda la comunidad, esto es, el relacionado con el mantenimiento de la salubridad pública. Es por ello que, más allá de que a un comercio determinado no se le efectúe la inspección correspondiente, basta con que la misma ocurra en otros establecimientos y que en cualquier momento pueda hacerse en el local de ese comerciante para que sea exigible el pago del tributo, pues aún cuando no se realice prestación efectiva en cabeza de un sujeto pasivo en particular, el servicio se presta y, por ende, se cumple con la finalidad de proteger la seguridad y salubridad de la población.

Claro está que, para determinar la legitimidad del cobro de una tasa cuando el servicio no se presta efectivamente, deberemos acudir a cada caso concreto y analizar las particularidades del mismo, concluye Álvarez Echagüe.

En este tributo se presenta un caso de externalidades recíprocas. El servicio de inspección municipal lo paga el comerciante o industrial, pero los beneficios o perjuicios económicos fluyen hacia la comunidad. Por ejemplo los boliches bailables imponen una externalidad negativa a los vecinos de dichos negocios (exceso de ruidos, destrozos, etc.). Los frigoríficos y curtiembres que arrojan residuos al río, contaminan los cursos de agua y perjudican a los vecinos de la zona.

El ejercicio del poder de policía municipal en materia bromatológica, de control de los alimentos, producen una externalidad positiva para aquellas personas que los consumen, al asegurarle el buen estado de los

mismos.

Por otra parte, los municipios que adoptan como base imponible las ventas o ingresos brutos se benefician por el efecto “derrame”, situación que se presenta cuando una jurisdicción, en este caso la municipalidad, financia sus servicios mediante algún tributo que recae sobre las ventas, con lo que los contribuyentes de las jurisdicciones vecinas (inclusive del país y aún del exterior) contribuyen a financiar una parte de estos servicios.

Existen tasas que se cobran para financiar servicios públicos *uti universi*, que se brindan a la totalidad de la población vinculada o que, dicho de otro modo, son aquellos que benefician a toda la comunidad y que, por ende, benefician también al sujeto pasivo en forma individual. Basta con que el servicio se encuentre organizado y se preste, para que sea exigible el pago de la tasa, siendo claro ejemplo de ello lo que sucede con alumbrado, barrido y limpieza, donde todos los habitantes de un municipio reciben esos servicios, siendo imposible brindarlo a quienes lo requieran y no hacerlo a quien no esté interesado, por lo cual, y dado los intereses públicos en juego, la exigibilidad del aporte para el sostenimiento del servicio a la totalidad de los habitantes de la comuna deviene necesaria y absolutamente razonable.

En conclusión, en nuestra opinión, igual razonamiento corresponde aplicar para el caso que estamos analizando. El contribuyente (comercio o industria) que recibe los servicios municipales de inspección, seguridad, salubridad, etc. en forma concreta e individualizada, y paga la tasa, internaliza el costo de dichos servicios; pero es necesario que el contribuyente por el servicio potencial, también haga lo propio, en razón de que los beneficios de la actividad municipal se externalizan, en general, para el resto de la comunidad y en particular, para el universo de contribuyentes de dicha tasa.

## **7. PROPUESTA**

Nuestra propuesta concreta es la de incluir en el hecho imponible de la TASA DE INSPECCIÓN, SEGURIDAD E HIGIENE los servicios de control de la contaminación y protección del medio ambiente. Los Municipios gozan de autonomía en lo económico y financiero (Art. 123 de la Constitución Nacio-

nal – 1994) que incluye lo tributario, estando facultados a cobrar impuestos -en particular los ecológicos- siempre que respeten los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.

El artículo 66 de la Constitución Provincial y el artículo 58 de la Carta Municipal de Salta prescriben que las tasas retributivas de servicio exigen su efectiva prestación.

Ante la imposibilidad real de prestar eficientemente el servicio, en forma continua e individualizada, surge esta alternativa de hacerlo selectivamente dando prioridad a las industrias y comercios que impliquen peligro para la salud y seguridad de las personas, siendo condición *sine qua non* que la Municipalidad cuente con el servicio organizado y a disposición de los contribuyentes, y que se lleve a cabo una efectiva inspección por lo menos una vez al año.

Y sobre el particular adherimos a las tesis de CANO, citada por ALTAMIRANO [4] en el sentido de que el principio contaminador-pagador se apoya en dos teorías:

**a)** en primer lugar en la **teoría de la compensación**; es decir paga quien hace necesaria una acción depuradora del gobierno y tributa en función del costo irrogado a la administración.

**b)** en segundo lugar en la **teoría del valor**; es decir paga quien se beneficia por el hecho contaminante y tributa en función de las utilidades que obtiene por tal actividad.

## **8- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El nivel de Estado de los Municipios goza de **autonomía** en lo económico y financiero (Art. 123 de la Constitución Nacional - 1994) incluyendo lo tributario, y constituye el nivel jurisdiccional más apropiado para llevar a cabo la política ambiental local.

Ante la imposibilidad real de prestar eficientemente el servicio, en forma continua e individualizada, surge esta alternativa de hacerlo selectiva-

mente dando prioridad a las industrias y comercios que impliquen peligro para la salud y seguridad de las personas, siendo condición *sine qua non* que la Municipalidad cuente con el servicio organizado y a disposición de los contribuyentes, y que se lleve a cabo una efectiva inspección por lo menos una vez al año para los denominados establecimientos críticos.

En retribución de los servicios de Inspección, Seguridad, Higiene y **Preservación del Medio Ambiente**, las Municipalidades podrán cobrar la **Tasa** propuesta a cargo de la Actividad Comercial, Extractiva, e Industrial en general, que es el actual tributo municipal con una mayor cobertura de control.

Para cumplir con este nuevo derecho-deber que prescribe la Constitución Nacional en su Art. 41 -la protección del Medio Ambiente- las Municipalidades y Comunas deberán adecuar y armonizar su **normativa** a la legislación superior, contemplando e incorporando los nuevos **principios** en materia ambiental, a saber:

Principio fundamental del derecho humano a gozar de un ambiente saludable y seguro, capaz de garantizar su bienestar y el desarrollo sustentable de sus actividades;

Principio de prevención;

Principio de precaución;

Principio de valorización económica del ambiente y de sus recursos naturales;

Principio de equidad intergeneracional.

La recaudación total de la tasa debe guardar una razonable y discreta relación con el total de los costos directos e indirectos “normales” de los servicios definidos en el hecho imponible. La definición del hecho imponible de la tasa debe ser precisa y determinada (por ejemplo: “por los servicios de inspección, de seguridad, salubridad y preservación del medio ambiente”).

Fijar alícuotas según sean industrias o comercios con un elevado grado de contaminación, previendo en la ordenanza tributaria descuentos para las industrias que utilicen tecnologías limpias, o reconversión tecnológica.

Los Municipios deben ajustarse estrictamente en materia tributaria

a los Principios financieros emanantes de la Constitución Nacional (legalidad, equidad, razonabilidad, no confiscatoriedad, entre otros) y en su gestión en general, deben observar los conceptos de eficiencia, eficacia, efectividad, economía y ejecutividad.

---

## **11. BIBLIOGRAFÍA**

1. ÁLVAREZ BAQUEIRO, CRISTINA – Ilustre Colegio de Abogados de Madrid
2. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL (INTI) – [www.inti.gov.ar/sabercomo/sc18/inti8.php](http://www.inti.gov.ar/sabercomo/sc18/inti8.php) - lumiere@inti.gov.ar
3. MIÑANA y PORTO – Universidad Nacional de La Plata.
4. ALTAMIRANO, ALEJANDRO C. – “La Tributación como Instrumento Aplicado al Mejoramiento del Medio Ambiente - Ecotributo” – 27º Jornadas de Finanzas Públicas 1994 – Universidad Nacional de Córdoba.
5. MACON, JORGE – “Economía del Sector Público”.
6. ASENSIO, MIGUEL ANGEL y otros – “Finanzas Públicas a Nivel Subnacional” – Universidad Nacional del Litoral
7. ASQUETA, DIEGO y FERREIRO, ANTONIO – “Análisis económicos y gestión de recursos naturales”
8. REZK, ERNESTO – Posgrado de Finanzas Públicas – Universidad de La Plata

(\*) En este trabajo se hace referencia a aportes de Coase, Pareto, Einaudi, Pigou, Scitovsky, Musgrave, Jarach y Haveman, entre otros, que son a su vez citados por los autores mencionados en la bibliografía.

*¡De qué le vale al hombre “ganar el mundo si se pierde o se destruye a sí mismo” – Lucas.*

Salta, Diciembre de 2007

Universidad Nacional de Salta  
 Facultad de Ciencias Económicas,  
 Jurídicas y Sociales  
 Instituto de Investigaciones Económicas  
 Buenos Aires 177  
 4400 Salta  
 Argentina

### REUNIONES DE DISCUSIÓN

<u>Nº</u>	<u>Fecha</u>	<u>Autor</u>	<u>Título</u>
173	23/ 6/04	<i>Eduardo Antonelli</i>	“¿La Actual Política Económica es Keynesiana?”
174	1/ 9/04	<i>Vicente E. Rocha y Hugo H. Andías</i>	“Financiamiento Municipal”
175	16/ 3/05	<i>Juan Carlos Cid</i>	“La Educación Elemental de los Aborígenes en Salta”
176	10/ 8/05	<i>Vicente E. Rocha y Hugo H. Andías</i>	“Funciones y Recursos de los Gobiernos Locales (Municipalidades)”
177	24/ 8/05	<i>Eduardo Antonelli</i>	“Déficit Fiscal e Inflación”
178	2/11/05	<i>Eduardo Antonelli</i>	“Consideraciones sobre la Oferta de Trabajo”
179	9/ 8/06	<i>Eusebio Cleto del Rey y Ángel César Villarroel</i>	“The Economic Journal”
180	20/ 9/06	<i>Vicente E. Rocha</i>	“Finanzas Municipales – Problemática Municipal: Tasa que Incide sobre las Actividades Económicas”
181	21/ 3/07	<i>Eduardo David Antonelli</i>	“La Función Agregada de Producción y la Distribución del Ingreso”
182	12/12/07	<i>Vicente E. Rocha</i>	“Finanzas Municipales – Otro enfoque sobre la Tasa de Actividades Económicas”

