
**TASA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL
¿ES POSIBLE SU APLICACIÓN EN EL PARTIDO DE GENERAL
PUEYRREDON?**

AUTORA: CAMILA AHISBEL BUSTAMANTE, DNI 33.273.505, ABOGADA (T° XIV F° 418 CAMdP)

DIRECTOR DE TRABAJO INTEGRADOR FINAL: CPN DR. CARLOS GONCALVES –
COORDINADOR ACADÉMICO

CARRERA DE POSGRADO: ESPECIALIZACIÓN EN TRIBUTACIÓN (Resolución CONEAU
N° 218/07)

ENTIDADES ORGANIZADORAS: UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA -
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES - CONSEJO DE CIENCIAS
ECONÓMICAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, DELEGACIÓN MAR DEL PLATA

AÑO: 2018

ÍNDICE:

I.- Introducción

Página 2

II.- Situación Actual de la Red Vial en el Partido de General Pueyrredon

Página 2

III.- Concepto de “Tasa”

Página 7

IV.- Facultad Tributaria Municipal

Página 11

V.- Antecedentes de Aplicación de la Tasa de Mantenimiento Vial en Otros Municipios de la Provincia de Buenos Aires

Página 15

VI.- Implementación de la Tasa para el Mantenimiento de la Red Vial en el Partido de General Pueyrredon

Página 25

VII.- Posibilidad de Incurrir en un Caso de Doble Imposición con la Tasa de Servicios Urbanos – Formas de Evitarlo – Abordaje del Concepto de Doble Imposición

Página 34

VIII.- Análisis Comparativo con el Resto de las Tasas Cobradas por el Municipio en la Actualidad

Página 39

IX.- Formas de Control de su Implementación

Página 42

X.- Conclusión

Página 48

Bibliografía

Página 52

I.- INTRODUCCIÓN:

El presente trabajo aborda el análisis de la viabilidad de implementar una tasa para el mantenimiento de la red vial dentro del Partido de General Pueyrredon.

La creación de dicha tasa implicará su aplicación sobre la recarga de combustible en las estaciones de servicio radicadas en el partido de General Pueyrredon, para ser afectada en forma directa y exclusiva al mantenimiento de toda la red vial del municipio (calles de tierra y engranzadas, calles pavimentadas, cordón y media calle), agregando al valor del combustible un porcentaje determinado para esta tasa. Las sumas recaudadas serán percibidas, en su carácter de agente de recaudación, por la estación de servicio dónde se efectúe el consumo, quién deberá con posterioridad ingresar dicha suma a las arcas de la municipalidad.

II.- SITUACIÓN ACTUAL DE LA RED VIAL EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDON:

En el año 2012, la Municipalidad de General Pueyrredon, a través de un convenio con el Laboratorio de Pavimentos e Ingeniería Vial (LAPIV) de la Universidad Nacional de La Plata, y coordinado por la Vicepresidencia del Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público (EMVIAL)¹, realizó un “Plan de Gestión

¹ A cargo de la Ingeniera Leda Tidone, Vicepresidenta del EMVIAL año 2012.

de Pavimentos por Barrio”² mediante software PAVER y gis con la calificación en forma “semaforizada”, del estado de los pavimentos existentes, en el que fueron relevadas, medidas y computadas las patologías existentes en la totalidad de las cuadras pavimentadas del ejido urbano, tanto de asfalto como de hormigón, con la participación de personal jerárquico y profesionales del Ente, pasantes, y alumnos de las facultades de arquitectura e ingeniería de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP).

En base a la información obtenida, se planificaron las obras de mantenimiento ejecutadas desde su conclusión a la fecha.

No obstante contar ya con casi seis años, el “Plan de Gestión de Pavimentos por Barrios”, resulta ser actualmente una herramienta sumamente útil a los efectos del estudio del tema que nos convoca.

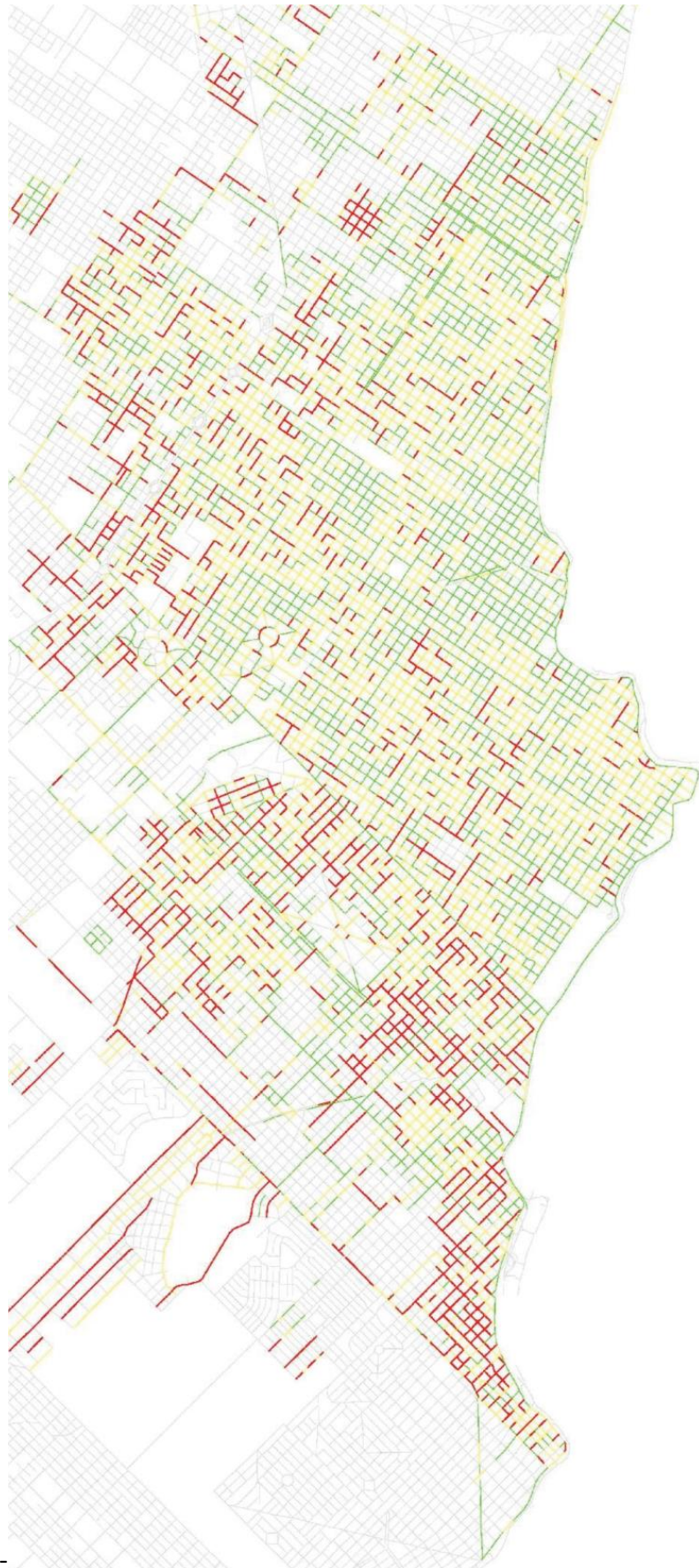
Mar del Plata contaba en aquel momento con una red vial de aproximadamente diez mil (10.000) cuadras pavimentadas, de las cuales prácticamente la mitad están conformadas con “pavimento de hormigón” y el resto de “concreto asfáltico”.

Dicho estudio, arrojó como resultado el siguiente estado de situación, en el cual se muestra:

- Con color VERDE →de BUENO a MUY BUENO → no requiere obra de reparación;

² Municipalidad de General Pueyrredon, Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público [EMVIAL], 2012

-
- Con color AMARILLO → de REGULAR a BUENO → requiere obras de menor tenor, arreglos de pozos en cualquier tipo de pavimentos y/o sellado de fisuras en hormigón para evitar que se siga deteriorando;
 - Con color ROJO → MALO → en asfalto hay que fresar y volver a asfaltar, y en hormigón retirar losas y reponerlas.-



Así, se llegó a la conclusión de que las obras a realizar consistían en la reparación de los baches detectados en calles de hormigón, las fallas detectadas en pavimento de asfalto, las intervenciones a realizar en esquinas, la reparación de baches detectados en avenidas con pavimentos de hormigón más las reparaciones de fallas detectadas en avenidas con concreto asfáltico.

Dichas obras implicaban una inversión exorbitante para los recursos manejados por el municipio. Tal es así, que al momento de iniciar las obras con recursos netamente municipales (recursos propios), ya sea por medio de la administración o por licitación, tan solo se pudo concretar la reparación de aproximadamente un 20 % de lo relevado.-

El análisis precedente, nos permite llegar a la conclusión de que **con recursos propios³ es inviable llevar adelante un plan de mantenimiento vial serio que revierta, de una vez por todas, el estado de las calles pavimentadas, como así también las no pavimentadas, de la ciudad.**

Las calles de una ciudad constituyen un patrimonio público que el estado, como tal, tiene la obligación de mantener y cuidar.

El crecimiento demográfico y urbanístico de las ciudades, como así también del parque automotor, hace que este patrimonio público, sufra

³ Fuente periodística, Diario La Capital, edición día 13 de Septiembre de 2017, página 3 “Mar del Plata gasta en asfalto 3 de cada 4 pesos destinados a obras y no alcanza”.

un desgaste ocasionado por la mayor circulación y la falta de recursos propios de los municipios para llevar adelante un adecuado mantenimiento del mismo.

De manera análoga, se puede analizar el patrimonio vial pavimentado de una ciudad desde una óptica social. Para un vecino, acceder a la pavimentación de la cuadra de su casa resulta ser una gran noticia, luego, cuando ese pavimento se empieza a deteriorar por el transcurso del tiempo y el uso, y el estado no logra llevar adelante un mantenimiento adecuado, esa obra que recibió con alegría, se empieza a transformar en un problema, ya sea porque se dificulta el ingreso a su casa con motivo de los baches, porque se acumula agua estancada con las consecuencias sanitarias que ello acarrea, o por el simple hecho de que se incrementan las posibilidades de ocasionar accidentes de tránsito. Del mismo modo, se dificulta el ingreso de servicios como transporte público, recolección de residuos o ambulancia.

Por lo anteriormente expuesto es que surge la **necesidad** de idear la manera de arbitrar los recursos necesarios para la realización de las obras de mantenimiento de la red vial del Partido de General Pueyrredon.

III.- CONCEPTO DE “TASA”:

La **tasa** es una prestación pecuniaria coactiva que el Estado exige del sujeto obligado, en concepto de contraprestación por un servicio público divisible que le presta o que está en condiciones de prestarle. Cuando decimos “... o está en condiciones de prestarle” no queremos justificar la legitimidad de la tasa

que se pretenda por un servicio no prestado, sino solo incorporar la noción de que aún cuando el sujeto no quiera o se resista a recibir el servicio de que se trata, igualmente deberá pagar la tasa.⁴

Horacio García Belsunce, Carlos Giuliani Fonrouge, Dino Jarach y Héctor Villegas son quienes más han profundizado en nuestro medio el estudio sistemático del concepto de “tasa”.⁵

Estos autores coinciden en que la tasa tiene carácter tributario, se trata de un “recurso derivado” del Estado, pertenece a la familia de los tributos o gravámenes, tradicionalmente clasificados en impuestos, tasas y contribuciones.

En este punto, me resulta de total importancia acentuar sobre la diferenciación de los conceptos precedentemente expresados.

Conforme se desprende del Modelo O.E.A. – BID⁶, el **tributo** es el género. Son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Por su parte, el **impuesto**, es especie del tributo y su obligación tiene como

⁴ Bulit Goñi Enrique G. (2009). “Constitución Nacional y Tributación Local”. Buenos Aires, Argentina: Ad Hoc.

⁵ Bulit Goñi Enrique G. (2009). “Constitución Nacional y Tributación Local”. Buenos Aires, Argentina: Ad Hoc.

⁶ Modelo Organización de los Estados Americanos – Banco Interamericano de Desarrollo (1967). Art. 13 a 17.

hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente, mientras que la **tasa**, también especie del tributo, tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio en régimen de derecho público, individualizado en el contribuyente. Finalmente, el cuerpo normativo mencionado, dispone como especie del tributo a la **contribución especial**, la que tiene como hecho generador beneficios especiales derivados de la realización de obras públicas, prestaciones sociales y demás actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación.

Tras realizar esta breve comparación entre los diferentes conceptos, procederé a avocarme al estudio de la tasa.

Esta, se asienta en el "*imperium*" del Estado, manifestado en su poder fiscal, de exigir contribuciones coactivamente para subvenir a las necesidades públicas. Asimismo, debe mantener **relación directa** con un servicio efectivamente prestado por el Estado pretensor al contribuyente obligado pues de allí se deriva – a diferencia del impuesto- el derecho del Estado para reclamar su pago.

Su monto debe guardar **razonable proporción** con el costo del servicio que retribuye, si bien no es necesario que exista una equivalencia estricta y matemática – prácticamente imposible de establecer -, por lo que la impugnación

de una tasa por abusiva o desproporcionada a aquel costo solo podría hacerse a la luz del principio de confiscatoriedad.

La doctrina mayoritaria, asegura que basta con que se trate de un servicio público general, aún cuando se preste concretamente sólo a determinados contribuyentes, siempre que sea a éstos a los que se les exige el referido pago. Por otro lado, afirman que **no basta para liberarlo del pago** de la tasa respectiva la circunstancia de que el contribuyente carezca o manifiesta carecer de interés en la prestación del servicio público de que se trata, o aún la resistencia efectiva a la realización de aquél, porque la imposición coactiva de la prestación no es requisito necesario para el cobro de su retribución.

En relación con el **principio de legalidad** plasmado en los artículos, 17, 19 y concordantes de la Constitución Nacional, hay opiniones encontradas. Autores como Villegas destacan la necesidad de que sean creadas por ley como una obligada derivación del carácter tributario que revisten. La Corte, no obstante, ha reconocido a las tasas como una especie del género tributos, con sustento en el poder fiscal del Estado⁷. Siguiendo esta línea de ideas, gran parte de la doctrina sostiene que este principio entendido en forma directa – sin ley en sentido formal y material que lo establezca, no hay tasa válidamente exigible - solo es aplicable al impuesto, pero no a las tasas, por cuanto la imposición de este tributo es una facultad implícita del poder administrador en tanto y en cuanto el

⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos 251:50; 259:166; 262:85 entre otros.

Poder Legislativo atribuya al órgano ejecutivo la organización y el funcionamiento de determinados servicios públicos.

Otra cuestión que plantean los autores apunta a la exigencia de que el servicio como contraprestación del cual se reclama el pago de la tasa haya sido efectivamente prestado, o bien a que pueda serlo, en tiempo potencial o aún eventual, y a la carga de la prueba acerca de tal extremo. La jurisprudencia predominante en nuestro medio libera al fisco de la **carga de probar** la prestación del servicio de manera efectiva al sujeto del que pretende el pago de la tasa, con base en dos fundamentos: a) el principio general de orden procesal que impone el *onus probandi* a quien alega – en el caso, naturalmente, sería el contribuyente, interesado en demostrar la no prestación del servicio para esquivar el pago de la tasa – y b) la circunstancia que la presunción de legalidad de los tributos contiene implícita de la efectividad de las prestaciones que le dan origen, a menos que se demuestre lo contrario. Por ende, se sostiene que no es razonable exigirle al fisco la demostración en cada caso de que efectivamente ha prestado el servicio.

IV.- FACULTAD TRIBUTARIA MUNICIPAL:

Por imperio del **artículo 5 de la Constitución Nacional**, que manda a las provincias a asegurar su régimen municipal, los municipios vienen a constituirse dentro del reparto constitucional, en un tercer órgano estatal junto con el Estado nacional y los Estados provinciales.

A partir del año 1957, se fue perfilando en las constituciones provinciales la tendencia a reconocerles a los municipios autonomía política, facultándoseles a dictarse sus propias cartas orgánicas.

Bulit Goñi⁸, afirma que los municipios tienen las potestades tributarias que los ordenamientos provinciales les acuerden, los que, dado que aquellos son de existencia necesaria por imperativo constitucional, deben asegurarles potestades que sean por lo menos suficientes para el cumplimiento razonable de sus propios fines. Concluye que desde el prisma constitucional, hay una diferencia innegable entre las provincias y sus municipios pues aquellas conservan todos los poderes no delegados por la propia constitución a la Nación, mientras éstos tendrán los poderes que les otorguen los ordenamientos de las respectivas provincias, siendo ésta, para ellos, su característica determinante, sin que resulte la misma desvirtuada por el hecho de que se le atribuya autonomía o potestades tributarias originarias. Sostener lo contrario, esto es que los municipios no deben sujeción a los ordenamientos provinciales, sea por ser autónomos, sea por tener potestades originarias, equivaldría lisa y llanamente a vaciar de contenido al artículo 5 de la Constitución Nacional.

⁸ Bulit Goñi Enrique G. (2009). "Constitución Nacional y Tributación Local". Buenos Aires, Argentina: Ad Hoc.

Por su parte, Villegas⁹, recogiendo la opinión de Bulit Goñi y haciendo suyos los fundamentos de la misma, también afirma que el ordenamiento provincial es el que delimita las atribuciones y competencias de la potestad tributaria municipal, aunque sin privar a las comunas de sus facultades tributarias mínimas y esenciales para asegurar su existencia.

La reforma constitucional de 1994 significó un avance debido al reconocimiento constitucional de su autonomía por medio del **artículo 123**. Sin embargo, la norma mencionada adjudica a las provincias fijar el “alcance y contenido” de la autonomía de sus municipios.

García Belsunce¹⁰ sostuvo que la secular discusión sobre la autonomía municipal no ha sido resuelta por dicha reforma. En esta, se ha plasmado la tendencia manifestada tras el fallo “Rivademar”, donde el artículo 123 dispone que las provincias tienen competencia para controlar la extensión de la autonomía de sus municipios, con lo cual sigue quedando en claro que las provincias son un nivel de gobierno superior al de los municipios, porque los pueden controlar dentro de ciertos límites, y entre el objeto de este control están las potestades tributarias municipales.

⁹ Villegas Héctor B. (s.f) “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”, Ed. Depalma, p. 233.

¹⁰ García Belsunce, Horacio A. “La autonomía de los municipios provinciales en la reforma constitucional de 1994” Derecho Tributario, Tomo XII, pp. 363 y 369).

No obstante lo anterior, del **artículo 75 inciso 30 de la Constitución Nacional** se desprende que el municipio tiene competencia para crear cualquier clase de tributo que no se encuentre prohibido por una norma supramunicipal.

A modo de resumen, Osvaldo H. Soler¹¹, afirma que el poder tributario provincial proviene de la Constitución Nacional, por lo tanto es originario, estando limitado por los preceptos de dicha Carta Fundamental, para cuya sanción concurrieron las provincias, siendo sus poderes reservados de carácter implícito pues conservan los poderes no delegados a la Nación no estando, por ello, enumerados en la Carta Fundamental.

Continúa diciendo que las limitaciones de rango constitucional para el ejercicio de la potestad tributaria de las provincias están dadas tanto por la delegación de poderes efectuada por ellas a favor de la Nación cuanto por las garantías individuales. A ello cabe agregar otras limitaciones que han surgido últimamente de pactos celebrados entre la nación y las provincias, de duración circunscripta a un lapso determinado.

Afirma que las municipalidades no tienen reservado constitucionalmente ningún poder tributario. Sus facultades tributarias le vienen de

¹¹ Soler Osvaldo H. (2011) "Tratado de Derecho Tributario". 4ª ed. Actualizada y ampliada. Buenos Aires Argentina: La Ley.

las Constituciones Provinciales las que determinan la competencia de sus órganos, quedando lo relacionado con las rentas provinciales a cargo de la legislatura. En tal contexto, las limitaciones en el ejercicio de sus facultades tributarias no sólo están referidas a las garantías de los derechos individuales, de naturaleza constitucional, sino también a las impuestas por la propia provincia.

Consecuentemente, mientras las provincias ejercen sus atribuciones tributarias en forma amplia y absoluta, las municipalidades reciben de las provincias respectivas la delegación de facultades. Entonces, mientras la facultad impositiva municipal está originada en la ley provincial respectiva, el poder tributario tanto nacional como provincial proviene de la Constitución.

V.- ANTECEDENTES DE APLICACIÓN DE LA TASA DE MANTENIMIENTO VIAL EN OTROS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En el año 2013 se comenzó a hablar de la implementación de una “tasa vial municipal” en distintos partidos del conurbano bonaerense.

Los municipios que decidieron hacer punta con la aplicación de la nueva tasa vial son Moreno¹², San Miguel¹³, General Rodríguez¹⁴, San Fernando¹⁵ y Vicente López¹⁶, y que en la actualidad continúan aplicándola.

¹² Ordenanza Fiscal Municipalidad de Moreno año 2017, capítulo XXI

¹³ Ordenanza Fiscal Municipalidad de San Miguel año 2017, capítulo XXII

San Miguel y Vicente López fueron pioneros en esta tasa (20 centavos de recargo), seguidos por San Fernando (19 centavos) en 2013. Muy pronto, se sumaron un lote de municipios del conurbano norte: Tigre (18 centavos)¹⁷, Escobar (20 centavos)¹⁸ durante 2014.

A modo de ejemplo, en la actualidad, la Ordenanza Impositiva de Escobar para el año 2018 dispone:

“Artículo 41º: La Tasa que deben abonar los contribuyentes usuarios, consumidores definidos en el Artículo 212º de la Ordenanza Fiscal, es de:

*a) Combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos, a excepción del Gas Natural Comprimido (GNC): 1) Diesel oíl, gasoil grado 2 (común) y otros combustibles líquidos de características similares, 2) Nafta grado 3 (ultra), gasoil grado 3 (ultra) y otros combustibles líquidos no especificados en los apartados precedentes: treinta centavos de peso (\$0,30) por cada litro o fracción expendida. b) Gas Natural Comprimido (GNC): quince centavos de peso (\$0,15) por cada metro cúbico o fracción expendida.”*¹⁹

¹⁴ Ordenanza Fiscal Municipalidad de General Rodríguez año 2017, capítulo XVII

¹⁵ Ordenanza Fiscal Municipalidad de San Fernando año 2017, capítulo XL

¹⁶ Ordenanza Fiscal Municipalidad de Vicente López año 2017, capítulo I BIS

¹⁷ Ordenanza Fiscal Municipalidad de Tigre año 2017, capítulo XXVI

¹⁸ Ordenanza Fiscal Municipalidad de Escobar año 2017, capítulo XXVII

¹⁹ Ordenanza Impositiva Municipalidad de Escobar año 2018, capítulo XXVII

En los municipios de Malvinas Argentinas²⁰ y San Martín²¹ el valor de esta tasa oscila entre los 12 y 18 centavos por litro. La ordenanza impositiva del municipio de San Martín, a su vez, faculta al poder ejecutivo a incrementar el valor de la tasa en un 35% con motivo del incremento del valor del combustible:

“ARTICULO 101°: Establécese que el valor de la Tasa de Mantenimiento Vial Municipal que deben abonar los contribuyentes usuarios consumidores definidos en el artículo 394° de la Ordenanza Fiscal, será de hasta: a) Combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos, a excepción del Gas Natural Comprimido (GNC): 1) Diesel oíl, gas oíl grado 2 (común) y otros combustibles líquidos de características similares, 2) Nafta grado 3 (ultra), gas oíl grado 3 (ultra) y otros combustibles líquidos de características similares; 3) Resto de combustibles líquidos no especificados en los apartados precedentes veinticuatro centavos de peso (\$ 0,24) por cada litro o fracción expendido.- b) Gas Natural Comprimido (GNC): doce centavos de peso (\$ 0,12) por cada metro cúbico o fracción expendido. Facúltase al Departamento ejecutivo el incremento de los presentes importes hasta un límite del treinta y cinco por ciento (35 %), en la medida que se realicen incrementos en el precio de los combustibles líquidos.-” ²²

²⁰ Ordenanza Fiscal Municipalidad de Malvinas Argentinas año 2017, capítulo XXV

²¹ Ordenanza Fiscal Municipalidad de San Martín año 2017, capítulo XXII

²² Ordenanza Impositiva Municipalidad de San Martín año 2017, capítulo XXXII

Merlo, por su parte, fue uno de los más osados en la categoría, ya que no estableció una tasa en centavos, sino en porcentajes. Se queda con un 2,5% de cada litro de nafta súper y 3% de la nafta premium. En noviembre de 2015, antes del cambio de Gobierno, Ituzaingó hizo su versión local, con un impuesto de 2% sobre el expendio:

“Artículo 20.1: De acuerdo con lo establecido en el Capítulo 20 “De la Tasa Vial Municipal” del Título II de la Ordenanza Fiscal, se fija la siguiente alícuota: a) Combustibles líquidos y otros derivados de hidrocarburos, tributarán el 2% del precio libre de impuestos por cada litro o fracción expendido 1) Diesel oil, gas oil grado 2 (común) y otros combustibles líquidos de características similares, 2) Nafta grado 3 (ultra), gas oil grado 3 (ultra) y otros combustibles líquidos de características similares; 3) Gas Natural Comprimido (GNC) por cada metro cúbico o fracción expendida.”²³

La municipalidad de Campana lo estableció desde el 1 de marzo de 2017. Le añade 40 centavos extra al importe de cada litro de nafta premium o gasoil de mayor calidad, 30 centavos a la nafta súper y 20 centavos al gasoil común.

²³ Ordenanza Impositiva Municipalidad de Ituzaingo año 2017, capítulo 20

En la actualidad, se trata de una práctica que se extendió a casi todo el conurbano. El objetivo del presente trabajo es evaluar la posibilidad de su aplicación en el Partido de General Pueyrredon.

A modo de ejemplo, la Ordenanza Fiscal del año 2017 de la Municipalidad de Escobar dispone lo siguiente:

“TASA DE MANTENIMIENTO VIAL MUNICIPAL HECHO IMPONIBLE

Artículo 209º: Por la prestación de los servicios que demande el mantenimiento, conservación, señalización, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red vial municipal, incluidas las autovías, carreteras y/o nudos viales, todos los usuarios -efectivos ó potenciales- de la red vial municipal abonarán el tributo, cuya magnitud se establece en la Ordenanza Impositiva, en oportunidad de adquirir por cualquier título, combustibles líquidos y gas natural comprimido (GNC) en expendedores localizados en el territorio de la Municipalidad de Escobar.

BASE IMPONIBLE Artículo 210º: Está constituida por cada litro ó fracción de combustible líquido ó metro cúbico ó fracción de gas natural comprimido expendido.

CONTRIBUYENTES Artículo 211º: Son contribuyentes del tributo los usuarios que adquieran combustibles líquidos y gas natural comprimido (GNC), a los fines previstos en la presente Ordenanza, para su uso ó consumo, actual ó futuro, en el ámbito de la Municipalidad de Escobar.

RESPONSABLE SUSTITUTO Artículo 212º: Liquidación e ingreso por combustibles líquidos. Quienes expendan y/o comercialicen combustibles líquidos u otros derivados de hidrocarburos en todas sus formas y gas natural comprimido (GNC), en su carácter de responsables sustitutos, deben percibir de los usuarios consumidores el importe de la Tasa Vial Municipal y, en los plazos que se definan, liquidar e ingresar dichos importes, por la comercialización o expendio de dichos productos realizado a usuarios consumidores en el ámbito de la Municipalidad de Escobar. A tal fin deben ingresar -con carácter de pago único y definitivo- el monto total que resulte de multiplicar el importe de la Tasa establecida en el inciso a) y b) del artículo 45º de la Ordenanza Tributaria – según corresponda -, por la cantidad de litros o fracción de combustibles líquidos u otros derivados de hidrocarburos o de metros cúbicos o fracción de gas natural comprimido (GNC), expendidos ó despachados a usuarios consumidores en el ámbito municipal. Cuando el expendio se efectúe por intermedio de terceros que lo hagan por cuenta y orden de empresas refinadoras, elaboradoras, importadoras y/o comercializadoras de combustibles líquidos u otros derivados de hidrocarburos en todas sus formas y gas natural comprimido, dichos consignatarios, intermediarios y/o similares, actuarán directamente como responsables sustitutos de los consumidores obligados.

FORMA Y TERMINO PARA EL PAGO Artículo 213º: Los responsables sustitutos deben ingresar con la periodicidad y dentro de los plazos que a tal efecto determine el Departamento Ejecutivo, los fondos recaudados y sus accesorios -de corresponder-

en los términos y condiciones que establezca la reglamentación. El incumplimiento de pago -total o parcial- devengará a partir del vencimiento del mismo, sin necesidad de interpelación alguna, el interés que a tal efecto establece el artículo 48º de la Ordenanza Fiscal.

EXCEPCIONES Artículo 214: Facúltese al D.E. a establecer excepciones y/o exclusiones del pago de la Tasa en virtud de las características de la operación y/o tipo de consumidores posibles de la misma.

INSTRUMENTACIÓN Artículo 215º: Facúltese al D.E. a dictar las disposiciones instrumentales y/o complementarias que resulten necesarias para la aplicación y/o recaudación de la Tasa creada por la presente Ordenanza y el régimen de información correspondiente a través de la Secretaría de Hacienda e Ingresos Públicos.

ASIGNACIÓN Y/O AFECTACIÓN Artículo 216º: Asígnese el carácter de recursos afectados a los ingresos provenientes de la presente Tasa, para financiar las erogaciones derivadas de la aplicación de lo dispuesto en el Art. 209º precedente.”

(Ordenanza Fiscal 2017 Municipalidad de Escobar, Capítulo XXVII).-

Por su parte, la Municipalidad de General Rodríguez, promulga a partir del 1 de Septiembre de 2016 la ordenanza N° 4245/2016 mediante la cual, en su Capítulo XVII, se implementa la tasa en cuestión:

“TASA PARA EL MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE LA RED VIAL URBANA
ARTICULO 31º: Establécese los valores para este capítulo de acuerdo a los
siguientes conceptos: a) Combustibles líquidos: Diesel Oil, gas oil, naftas de
cualquier octanaje y otros combustibles líquidos de características similares excepto
kerosene: \$ 0,35 (treinta y cinco centavos de peso) por cada litro o fracción de
expendio. Dec.nº:2.085/16...//” (Ordenanza 4245/2016, capítulo XVII Municipalidad
de General Rodríguez, intendente Darío M. Kubar).-

En otro orden de ideas, la Municipalidad de San Martín propone otra forma de implementación toda vez que aplica un porcentaje sobre la “Tasa de Alumbrado, Limpieza y Servicios Municipales Indirectos” haciéndose efectiva con esta tasa, por lo que los sujetos alcanzados en ambas tasas coinciden:

“TASA DE RECUPERACION VIAL HECHO IMPONIBLE:

ARTICULO 330º: Para solventar los gastos que demande el Plan de Recuperación Vial y Repavimentación de las calles y avenidas del municipio, así como las obras de infraestructura hídrica necesarias. Consistente en todos aquellos trabajos necesarios para la ejecución de reparaciones de pavimentos de hormigón asfálticos y/o empedrados, tales como: demolición de las losas de pavimento deterioradas, carga y transporte de escombros, excavaciones de las cajas de trabajo, preparaciones de las sub – bases del suelo seleccionado relleno de la base de hormigón pobre, recubrimiento y cobertura final de hormigón aserrado y toma de juntas limpieza de obra, reparaciones de vereda y cordones afectadas, colocación o reposición de

desagües pluviales domiciliarios y generales faltantes, construcción y/o reposición de sumideros; y reparación o colocación de cámaras faltantes; como así también toda aquella adquisición de materiales, herramientas, elementos, reparación y mantenimiento de máquinas viales y/o contratación de tareas necesarias o complementarias de obras, que aseguren el correcto acabado y la terminación final de la repavimentación conforme a las normas técnicas en uso por el municipio y a la legislación vigente para la materia.

CONTRIBUYENTES Y RESPONSABLES ARTICULO 330º Bis: Están alcanzados por esta Tasa todos los contribuyentes de la Tasa Alumbrado, Limpieza y Servicios Municipales Indirectos.

BASE IMPONIBLE ARTICULO 330º Ter: La Tasa precitada tendrá por Base Imponible una suma porcentual de la Tasa Alumbrado, Limpieza y Servicios Municipales Indirectos, y se hará efectiva conjuntamente con la Tasa por Alumbrado, Limpieza y Servicios Municipales Indirectos.

EXIMICIONES ARTICULO 330º Quater: Serán alcanzados con el beneficio de la eximición de la presente en porcentajes iguales a los establecidos en el artículo 131º, siempre y cuando se den las situaciones y se cumplan los requisitos establecidos en el mismo.” (Ordenanza Fiscal 2017 Municipalidad de San Martín, Capítulo XXII).

No obstante implementarse en la actualidad, debo mencionar que en un principio la Doctrina del Honorable Tribunal de Cuentas

se manifestó reticente al expedirse en relación al tema: *“... Si bien el artículo 226 de la Ley Orgánica de las Municipalidades, al enumerar taxativamente los recursos que pueden imponer las comunas, entre otros cita los que tengan como hecho imponible la reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos, lo que haría factible que los municipios establezcan dicha tasa, el artículo siguiente de dicha norma acota dicha facultad, al agregar que deberán respetarse los límites establecidos en la LOM y los principios generales de la Constitución...”*.-

A su vez agrega que *“...Sobre este aspecto el artículo 29 inciso c) del Decreto Ley 505/58, que creó el Fondo Nacional de Vialidad, compromete a todas las provincias que se acojan a los beneficios establecidos a dicha norma a no establecer otros gravámenes locales sobre los combustibles líquidos y a no gravar a los lubricantes con impuesto alguno, agregando que estos compromisos alcanzarán también a las municipalidades. En función de ello, por estar la provincia de Buenos Aries adherida a la citada norma mediante el Decreto Ley 7374/68, imposibilita a sus municipios imponer tributos de las características tratadas en las presentes actuaciones”* (Doctrina Honorable Tribunal de Cuentas - Consulta 24629 D.C. Tasas Municipales [Vial] Municipalidad de Monte, 11 de Febrero de 2014, Expediente 5300-44-2014-0-1).

Al respecto, sostengo que los importes recaudados por el “Fondo Nacional de Vialidad” y los que se pretenden recaudar mediante la “Tasa de Mantenimiento Vial” no resultan equiparables. Conforme el artículo 21, siguientes y

concordantes del Decreto Ley 505/58 dispone que los recursos del “Fondo Nacional de Vialidad” serán distribuidos en un 65 % para el sistema troncal de caminos nacionales y un 35 % para carreteras provinciales complementarias del sistema troncal nacional.

Por ello, con dicho fondo, el problema del mantenimiento de calles pavimentadas en un municipio como el de General Pueyrredon conformado por las ciudades de Mar del Plata y Batán, no se encuentra resuelto. En primer lugar por no tener por destino lo recaudado a la red vial urbana de las ciudades en forma directa, y en segundo lugar, por implicar una dependencia de un ente nacional toda vez que no se trata de recursos propios que pueda administrar la municipalidad.

VI.- IMPLEMENTACIÓN DE LA TASA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA RED VIAL EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRRDON:

El presente trabajo propone la creación de una tasa que se aplicará sobre las adquisiciones de combustible en las estaciones de servicio radicadas en el partido de General Pueyrredon, para ser afectada al mantenimiento de toda la red vial del municipio, lo que comprende calles de tierra y engranzadas, calles pavimentadas, cordón y media calle.

Cabe destacar que no se incluye a los caminos rurales, debido a que actualmente existe una tasa específica para ello.

A continuación desarrollaré un análisis de los aspectos trascendentes a los fines de su imposición.

- **Sujetos obligados:** Todos aquellos que adquieran combustibles en alguna de las estaciones de servicio radicadas en el radio municipal.
- **Forma de aplicación:** Al valor del combustible se le adicionará un porcentaje determinado en la Ordenanza Impositiva. Es importante pactar un porcentaje, y no una suma específica, a los efectos de evitar modificar constantemente la ordenanza o, como se encuentra regulado en el precedentemente citado ejemplo del municipio de San Martín, de facultar al poder ejecutivo a su actualización. Dicho monto será percibido, en su carácter de agente de recaudación, por la estación de servicio dónde se efectúe el consumo.
- **Ingreso de los montos recaudados:** Mensualmente, del 1 al 5 de cada mes, el agente de recaudación deberá depositar en una cuenta bancaria específica del Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público (EMVIAL), los montos que haya recaudado en concepto de tasa vial, presentando además, una “Declaración Jurada Informativa”. El EMVIAL efectuará auditorías a fin de determinar si los montos depositados son los correctos, para lo cual se conciliará lo declarado con la información provista por el Ministerio de Energía y Minería de la Nación. Se propone que el depósito al EMVIAL se realice a mes vencido. Esto encuentra su fundamento en que los distintos medios de pago con los que cuentan los contribuyentes, ya sea efectivo,

debito automático o tarjeta de crédito, hacen que el agente recaudador, en determinadas circunstancias, perciba los montos abonados en momentos disímiles al de la recarga del combustible.

- **Exenciones y sanciones:** En este caso, se deberán respetar las que prevea la Ordenanza Fiscal vigente. A su vez, se plantea una exención especial para el transporte público a los efectos de no encarecer el pago del boleto de colectivo por parte de los usuarios. En este caso, la tasa abonada por el transporte público a las estaciones de servicios -agentes de recaudación- les será reintegrado a modo de crédito a través del “fondo de transporte” recaudado por la municipalidad y abonado por las empresas de transporte para el mantenimiento de la red vial municipal.
- **Recaudación estimada. Simulación:** Un estudio realizado por el área contable de la Municipalidad de General Pueyrredon²⁴ en base a los volúmenes despachados en la totalidad del Partido durante el período Enero/16 – Junio/16, arroja un resultado estimativo del monto a recaudar. Los valores unitarios considerados son únicamente a modo de ejemplo, el monto unitario definitivo deberá ser establecido en la Ordenanza Impositiva (%). Los datos de expendio fueron extraídos del sitio web del Ministerio de Energía y Minería de la Nación.

Derivado	Volumen	Mont	Monto
----------	---------	------	-------

²⁴ A cargo del Contador Municipal CPN Guillermo Costanzo.

	total expendido durante el 1º semestre/16 (*)	o por m3 o litro (**)	recaudación estimada
Gas Oil Grado 2 (lt)	3641952 0	\$ 0.20	\$ 7,283,904.00
Gas Oil Grado 3 (lt)	1836935 0	\$ 0.40	\$ 7,347,740.00
GNC (m3)	2979708 1.51	\$ 0.15	\$ 4,469,562.23
Kerosene (lt)	108920	\$ 0.30	\$ 32,676.00
Nafta "común" hasta 92 Ron (lt)	133000	\$ 0.30	\$ 39,900.00
Nafta "súper" entre 92 y 95 Ron (lt)	5268639 0	\$ 0.30	\$ 15,805,917.00
Nafta "premium" de más de 95 Ron (lt)	2415205 0	\$ 0.40	\$ 9,660,820.00
Total Recaudación Estimada según datos del 1º Semestre/16			\$ 44.640.519,23

(*) Datos extraídos del sitio web del Ministerio de Energía y Minería de la Nación

(**) De acuerdo a lo que disponga la ordenanza impositiva

Este ejemplo nos permite establecer el **volumen total expendido durante el primer semestre de 2016**. Si tomamos en cuenta los tipos de combustible más frecuentemente consumidos, y dividimos el número plasmado en el cuadro por seis meses, nos lleva afirmar que **mensualmente se consume** aproximadamente:

- Gasoil Grado 2 → 6.069.920 lts
- Gasoil Grado 3 → 3.061.558,33 lts
- GNC → 4.966.180,17 lts
- Nafta "Super" → 8.781.065 lts
- Nafta "Premium" → 4.025.341,67 lts

Entonces, teniendo en cuenta el valor actual por litro de los distintos tipos de combustible, nos encontramos en condiciones de obtener **el monto que mensualmente se abona** por cada uno:

- Gasoil Grado 2 → 6.069.920 lts → a \$ 18,88 el lt (YPF)* → \$ 114.600.090
- Gasoil Grado 3 → 3.061.558,33 lts → a \$ 21,87 el lt (YPF)* → \$ 66.956.280,7
- GNC → 4.966.180,17 lts → a \$ 9,50 el lt (YPF)* → \$ 47.178.711,6
- Nafta "Super" → 8.781.065 lts → a 21,38 el lt (YPF)* → \$ 187.739.170

-
- Nafta "Premium" → 4.025.341,67 lts → a \$ 24,67 el lt (YPF)* → \$ 99.305.178,9

*Datos arrojados por el sitio web del Ministerio de Energía y Minería de la Nación al 15 de Noviembre de 2017.

El cálculo demuestra que **se consume un total de 26.904.065,20 litros de combustible de manera mensual** en el Partido de General Pueyrredon.

Este monto, **se traduce en la suma de \$ 468.647.898 de consumo mensual de combustible.**

Si aplicamos a este número un porcentaje tentativo de incremento del valor del combustible del **2,5 %** por litro en concepto de la Tasa de Mantenimiento Vial, se recaudaría la **suma mensual de \$ 11.716.197,4**, lo que se traduce en la **SUMA ANUAL DE \$ 140.594.369.**

A modo de comparación, analizando el presupuesto elevado por el EMVIAL para el ejercicio 2017²⁵ se desprende en forma palmaria la **escases de recursos propios** con los que cuenta el municipio para destinarlos al mantenimiento de la red vial. Esto se traduce en tal solo **\$ 24.479.550** anuales, de los cuales \$ 17.829.550 corresponden a la "Contribución por Mejoras Vialidad y

²⁵ Presupuesto Ejercicio 2017 – Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público – Municipalidad de General Pueyrredon.

Alumbrado” abonada por los vecinos, y \$ 6.650.000 corresponden al “Fondo Municipal de Transporte”, fondo este afectado y abonado por el transporte público de colectivos en virtud del deterioro de las calles por el paso de los mismos.

A este número debemos sumarle los recursos provinciales y nacionales que año a año se destinan al mantenimiento vial, pero esto va a depender pura y exclusivamente de las gestiones que el intendente de cada periodo electoral pueda conseguir, por lo que, conforme se detallara con anterioridad, no son objeto del presente trabajo.

Consecuentemente, podemos afirmar que los recursos netamente municipales destinados al mantenimiento de la red vial del Partido de General Pueyrredon resultan insignificantes, irrisorios. Esto conforme el cálculo plasmado en el párrafo siguiente.

Según los datos relevados por la Municipalidad de General Pueyrredon al mes de noviembre de 2017²⁶, hacer **una cuadra de pavimento asfáltico con cordón cuneta le cuesta al municipio un total aproximado de \$ 855.154** (pavimento asfáltico \$ 508.387 + cordón cuneta \$ 346.767) y **una cuadra de hormigón con cordón cuneta \$ 1.172.867** (hormigón \$ 826.000 + cordón cuneta \$ 346.767). Entonces, con el presupuesto municipal destinado para el mantenimiento de la red vial en el periodo 2017, podrían hacerse tan solo **28 cuadras nuevas por año de pavimento asfáltico o 20 de hormigón.**

²⁶ Datos obtenidos del Ente de Vialidad y Alumbrado del Partido de General Pueyrredon.

Contrariamente, de implementar la Tasa Vial, se podrían hacer aproximadamente **164 cuadras nuevas por año de pavimento asfáltico o 120 de hormigón más**. Esto dependerá de cada cuadra en particular según el tipo de vehículo que transite por la misma y el flujo de vehículos con el que cuente.

Claro está, que se trata de una solución a largo plazo sustentada en el tiempo. A su vez, en la actualidad, muchas cuadras se encuentran en condiciones óptimas, por lo que solamente necesitan trabajos de mantenimiento, siendo los costos bastante inferiores a realizar una cuadra nueva.

También, cada año habrá menos cuadras por hacer y por reparar por lo que en un futuro se convertirá en una cuestión de mantenimiento. A su vez, debemos tener en cuenta los fondos provinciales y nacionales que puedan coadyuvar al mantenimiento de la red vial año a año.

Continuando con el análisis de la tasa en cuestión, a los efectos de su implementación, debe incorporarse su regulación en la Ordenanza Fiscal e Impositiva al momento de la elevación del presupuesto.

Los puntos que deberá abarcar, a los efectos de la legalidad de su implementación, son los siguientes:

HECHO IMPONIBLE: Por la prestación de los servicios que demande el mantenimiento, conservación, señalización, modificación y/o mejoramiento de todo el trazado que integra la red vial municipal, todos los usuarios - efectivos o

potenciales- de la red vial municipal abonarán el tributo, cuya magnitud (%) se establece en la Ordenanza Impositiva, en oportunidad de adquirir por cualquier título, combustibles líquidos y gas natural comprimido (GNC) en expendedores localizados en el territorio de la Municipalidad de General Pueyrredon.

BASE IMPONIBLE: Está constituida por cada litro o fracción de combustible líquido o metro cúbico o fracción de gas natural comprimido expendido.

SUJETOS: Son contribuyentes del tributo los consumidores de combustibles líquidos y gas natural comprimido (GNC), en el ámbito de la Municipalidad de General Pueyrredon, para su uso o consumo, actual o futuro.

AGENTES DE RECAUDACIÓN: Quienes expendan y/o comercialicen combustibles líquidos u otros derivados de hidrocarburos en todas sus formas y gas natural comprimido (GNC) de forma directa al consumidor en su carácter de agentes de recaudación, deben percibir el importe de la Tasa de Mantenimiento Vial Municipal y, en los plazos que se definan, liquidar e ingresar dichos importes, por la comercialización o expendio de dichos productos realizado en el ámbito de la Municipalidad de General Pueyrredon. A tal fin deben ingresar -con carácter de pago único y definitivo- el monto total que resulte de multiplicar el importe (%) de la Tasa establecida en la Ordenanza Impositiva, por la cantidad de litros o fracción de combustibles líquidos u otros derivados de hidrocarburos o de metros cúbicos o fracción de gas natural comprimido (GNC), según corresponda, expendidos o despachados en el ámbito municipal.

Los “Agentes de Recaudación” asumen la función del organismo recaudador, ya que por imperio de éste, se encuentran obligados a recaudar el impuesto y a depositarlo siendo responsables en forma solidaria con los contribuyentes. El “Agente de Recaudación” realizará la percepción a los contribuyentes, debiendo realizar una doble función: la de recaudar y depositar las percepciones efectuadas a los sujetos pasivos de la tasa en cuestión, y por otro lado, aportar información sobre las operaciones realizadas.

FORMA Y TÉRMINO PARA EL PAGO: Los agentes de recaudación deben ingresar con la periodicidad y dentro de los plazos que a tal efecto determine el Departamento Ejecutivo- del 1 al 5 de cada mes- los fondos obligados a percibir y sus accesorios - de corresponder- en los términos y condiciones que establezca la reglamentación. El incumplimiento de pago -total o parcial- devengará a partir del vencimiento del mismo, los intereses y multas que preverá la ordenanza, sin perjuicio de otras sanciones que correspondan aplicar.

VII.- POSIBILIDAD DE INCURRIR EN UN CASO DE DOBLE IMPOSICIÓN CON LA TASA DE SERVICIOS URBANOS - FORMAS DE EVITARLO - ABORDAJE DEL CONCEPTO DE “DOBLE IMPOSICIÓN”:

Conforme lo enseña Osvaldo H. Soler en su Tratado de Derecho Tributario²⁷, en el régimen tributario argentino se observa la coexistencia de múltiples impuestos que gravan una misma capacidad contributiva desde

²⁷ Soler Osvaldo H. (2011) “Tratado de Derecho Tributario”. 4ª ed. Actualizada y ampliada. Buenos Aires Argentina: La Ley.

diferentes ángulos en base a diferentes formas de exteriorización, encubriéndose así, el efecto acumulativo. Así es que ejemplifica con el caso de la celebración de un contrato de compraventa, en el que se grava con el Impuesto a los sellos en jurisdicción provincial, con el IVA, al mayor valor incorporado, y al beneficio obtenido en la operación con el impuesto a las ganancias, en sede nacional, ello sin contar con la incidencia del impuesto sobre los ingresos brutos que grava la actividad lucrativa en jurisdicción provincial y a aquellas tasas municipales que gravan la misma base imponible.

Dicho autor, se manifiesta abiertamente en contra de de la coexistencia de múltiples gravámenes sobre la misma capacidad económica afirmando que resultan inválidas aquellas normas tributarias que “visten con dos ropajes distintos” una única realidad jurídica, creando la ilusión o dando la apariencia de la existencia de dos hechos imponibles diferentes.

En efecto, la aplicación de la tasa de mantenimiento vial en la actualidad, podría generar un supuesto de doble imposición con la Tasa de Servicios Urbanos (TSU), si esta última no es modificada en su parte pertinente.

La TSU está compuesta por: mantenimiento del alumbrado público, higiene urbana, lo que comprende tanto barrido como recolección de residuos, conservación de la vía pública, lo que incluye el mantenimiento de calles pavimentadas y no pavimentadas. Finalmente, conjuntamente con la TSU se cobra una contribución para la salud pública y el desarrollo infantil.

En el tercer punto nombrado, esto es la conservación de la vía pública, se estaría superponiendo su imposición con la tasa de mantenimiento vial propuesta.

Consecuentemente, debemos tener presente ciertas cuestiones que analizaremos seguidamente.

Conforme el detalle que informa la página oficial del municipio, la TSU estaría compuesta por tres rubros:

1.- Alumbrado

2.- Higiene urbana

3.- Conservación de la vía pública

Esto, nos permitiría deducir que un porcentaje determinado de lo recaudado por dicha tasa estaría destinado al mantenimiento de las calles.

No obstante esto, tal y como se desarrollará en los puntos siguientes, los recursos obtenidos por la TSU **NO son de afectación específica**, sino de libre disponibilidad. Esto implica que no existe nada que asegure a los contribuyentes que un porcentaje determinado sea destinado al mantenimiento de la red vial.

Aquí es donde se percibe la principal problemática: afirmar que parte de lo recaudado por la TSU se destina al mantenimiento de la red vial, en los hechos resulta una utopía.

Por lo que nos encontramos con la **necesidad de generar recursos para ser destinados específicamente a este rubro.**

Toda obra significativa realizada en Mar del Plata de pavimentación fue siempre financiada con fondos provinciales o nacionales. Esto por ser la nuestra, una ciudad con una población mayor que nueve provincias de la Argentina, por lo que se necesitaría, en su caso, mucho más que lo recaudado por la TSU para llevar a cabo dichas obras.

Entonces, a los efectos de romper esta dependencia continua, y siendo conscientes de que con la TSU jamás resultará posible realizar una obra integral de mantenimiento de la red vial en las ciudades de Mar del Plata y Batán, es que se intenta mediante este trabajo proponer una forma de generar los ingresos suficientes para que nuestras calles tengan efectivamente asegurado un correcto mantenimiento.

Un aspecto a tener en cuenta es que gran parte de los municipios que cobran la tasa para el mantenimiento vial conforme fuera desarrollado en el acápite V, continúan teniendo la denominada “Tasa para Alumbrado, Barrido y Limpieza” (ABL), por lo que al no estar contemplado el ítem “mantenimiento de red vial”, no existe en ellos la posibilidad de incurrir en una

doble imposición. Esto no ocurre en nuestro municipio, toda vez que conforme lo dispone el artículo 68 de la Ordenanza Fiscal, los rubros comprendidos dentro de la TSU son: *“...alumbrado público, recolección y traslado de residuos domiciliarios y poda, higiene urbana manual, mecánica y /o mixta, **mantenimiento y conservación de calles pavimentadas y/o engranzadas**, señalización, ordenamiento y control de tránsito vehicular, forestación, equipamiento –de corresponder- mantenimiento, conservación y seo de edificios públicos municipales, playas, parques, plazas, paseos y rotondas, retiros y canteros centrales de calles, avenidas y/o bulevares, control de aplicación de normas sobre zonificación y urbanización, sostenimiento de institutos, hogares y casas de admisión de jóvenes, discapacitados, ancianos y, en general, personas en situación de riesgo y/o vulnerabilidad, programas de promoción y protección de los mismos, servicios prestados por Defensa Civil, servicios sociales...”*.

En consecuencia, a los efectos de evitar esto, es que **se propone la exclusión del hecho imponible “mantenimiento y conservación de calles pavimentadas y/o engranzadas” de la TSU** para poder así, crear la Tasa de Mantenimiento Vial. Por consiguiente, la Municipalidad de General Pueyrredon debe **QUITAR EN SU TOTALIDAD dicho RUBRO de la TSU**, reduciendo de esta manera el importe que los contribuyentes pagan por esta tasa.

Lo anteriormente propuesto encuentra su fundamento en las dos razones anteriormente expuestas. En primer lugar, por no ser los recursos recaudados por medio de la TSU de afectación específica, por lo que el

contribuyente no tiene la certeza del destino de los mismos, como así tampoco forma efectiva de control. En segundo lugar, por resultar insuficientes las sumas recaudadas por la TSU para poder realizar las obras de mantenimiento de la red vial que la Municipalidad de General Pueyrredon exige teniendo en cuenta primordialmente sus dimensiones.

VIII.- ANÁLISIS COMPARATIVO CON EL RESTO DE LAS TASAS

COBRADAS POR EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD:

La Agencia de Recaudación Municipal (ARM) es la encargada de la imposición y cobro de las distintas tasas que cobra el municipio. La Agencia se apoya en dos tasas principalmente: la **Tasa de Servicios Urbanos (TSU)** y la **Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH)**.

Asimismo, existen otras tasas por los siguientes conceptos: por Habilitación de Comercios e Industrias, por Consumo de Electricidad y Gas Natural, por Construcciones, por Control y Patentamiento Motovehicular, por Inspección de Antenas, por Publicidad y Propaganda, por Homologación de Acuerdos y Conciliaciones en Defensa del Consumidor.

La Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM), en su Anexo 12: "Catálogo y Descripción de las Cuentas del Clasificador de Recursos por Rubro" enumera las siguientes tasas y derechos que cobra el municipio:

Tasas

-
- Alumbrado, barrido y limpieza
 - Servicios especiales de limpieza y mejorado
 - Conservación y mejorado de la red vial municipal
 - Habilitación de comercios e industrias
 - Inspección de seguridad e higiene
 - Inspección veterinaria
 - Inspección de pesas y medidas
 - Inspección de medidores, motores, generadores, calderas, etc.
 - Control de marcas y señales
 - Consumo de electricidad y gas natural
 - Servicios técnicos
 - Servicios administrativos
 - Servicios por administración tributaria

Derechos

- Espectáculos públicos
- Venta ambulante
- Publicidad y propaganda
- Explotación de canteras
- Ocupación y uso de espacios públicos
- De autor
- De inscripción
- Cementerio

-
- Uso de instalaciones municipales
 - Patentes

A su vez, se creó la **“Contribución para la salud y el desarrollo infantil”**, la cual excluye de su pago al 30% de los contribuyentes que menos pagan de TSU, los cuales a su vez, resultan ser los potenciales beneficiarios. Con ese fondo se mejoraron varios centros de salud, se hicieron nuevos y se financió el funcionamiento del CEMA (Centro de Especialidades Médicas Ambulatorias).

Por otro lado, se creó el Fondo **“Fondo para la promoción turística”** el cual se conformaba con el 10 % sobre Tasa de Seguridad e Higiene.

Finalmente se implementó la Tasa **“GIRSU”** la cual tiene por objetivo fundamental la contribución para la gestión sustentable del ambiente natural y urbano. Al momento de realizarse el pliego de licitación de la nueva planta de separación y del nuevo predio de disposición final se estipuló la creación de esta tasa para el mantenimiento y operatoria posterior del nuevo sistema de disposición.

Comparando las tasas y derechos mencionados, con la “Tasa de Mantenimiento Vial”, se advierte que esta última es recaudada por un agente externo al municipio, quien actúa como agente de recaudación, que debe percibir el importe de dicha tasa e ingresar el monto recaudado al ámbito de la municipalidad en los plazos y forma que establezca la ordenanza. En segundo lugar, el contribuyente no puede evitar su pago fundamentando que carece de interés en la

prestación del servicio. Es por este motivo, que el control resulta el punto fundamental de su correcta y posible implementación tal y como se desarrollará seguidamente.

IX.- FORMA DE CONTROL DE SU IMPLEMENTACIÓN:

Es objetivo del presente trabajo, brindar una propuesta de forma de control de la correcta implementación de la “Tasa de Mantenimiento Vial” para generar la confianza en el pago de la misma por parte de los contribuyentes, evaluando entonces, la mejor manera de asegurar que las sumas recaudadas se destinarán pura y exclusivamente para el mantenimiento de la red vial de las ciudades de Mar del Plata y Batán.

La forma de lograr esto es implementar la mencionada tasa como un **“recurso de afectación específica”**.

La Reforma de la Administración Financiera en el Ámbito Municipal (RAFAM) delimita tres tipos de recursos afectados: i) recurso afectado con origen nacional, ii) recurso afectado de origen provincial, iii) recurso afectado genuino del municipio, y, por otro lado, los fondos de libre disponibilidad para cualquier tipo de gasto.

En el caso en análisis, es fundamental establecer la tasa de mantenimiento vial como un recurso afectado genuino del municipio. De esta forma

se asegura al ciudadano que el importe abonado en concepto de dicha tasa se utilizará exclusivamente para el mantenimiento de la red vial.

El RAFAM, dispone en su Anexo 15, lo siguiente:

“Recursos propios: Son elementos componentes de esta categoría los ingresos que perciben los Organismos Descentralizados, Instituciones de Seguridad Social y Empresas y Sociedades del Estado y que provienen de la venta de bienes y servicios, de la renta de la propiedad, la venta de activos, el cobro de tasas, derechos, regalías y fondos que se originan como variaciones de los distintos tipos de activos financieros. Cuando la Administración Central genera recursos, por alguno de estos conceptos se los clasificará como parte de la fuente Tesoro Municipal, en tanto no estén afectados al financiamiento de determinados gastos.

“Recursos con afectación específica: Se caracterizan por constituir recursos para financiar instituciones, programas y actividades específicas de la Administración Central Municipal, de acuerdo a la legislación vigente que así lo determina. Incluye los provenientes de regímenes nacionales y provinciales de coparticipación de impuestos con destino específico según normas legales nacionales y provinciales”.

Asimismo, el Anexo 19 “Catalogo y Descripción de Cuentas del Clasificador de los Recursos por Procedencia”, divide a los recursos, por un lado, según su origen en Municipales, Provinciales, Nacionales u Otros (en esta categoría se incluyen las transferencias del sector externo, del sector privado, del sector público (excepto las que provengan de la Administración provincial y Nacional), las

colocaciones de deuda interna y externa y la obtención de préstamos del sector público (excepto si el mismo lo otorga la Administración Provincial o Nacional), del privado y del externo), y por el otro lado, según su disponibilidad, disponiendo en este último punto que serán:

“Libre disponibilidad: Un ingreso se dispone libremente cuando el mismo no reconoce ninguna clase de afectación. Cabe aclarar que los recursos de organismos descentralizados o instituciones de seguridad social no deberían ser considerados afectados por el mero hecho de ser recaudados por entidades gubernamentales no centralizadas. En estos casos sólo existirá afectación en la medida que haya una ley que destine el recurso a un determinado tipo de gasto.

Afectados: Un recurso se considera afectado cuando exista una ordenanza municipal, o norma legal provincial o nacional que disponga una determinada afectación (por ejemplo: Coparticipación Municipal, etc.)”.

En otras palabras, dicho ordenamiento legal, dispone que los fondos afectados a una actividad específica determinada, no puedan ser destinados a una finalidad distinta, salvo en caso de emergencia declarada por el Concejo Deliberante.

Además, en relación a los recursos de origen municipal, menciona expresamente cuales son de libre disponibilidad y, en relación a los afectados, aclara que: *“En los recursos de origen municipal, no fueron contempladas afectaciones, no obstante ello, si existieran leyes de la provincia u ordenanzas*

municipales que impongan una determinada afectación a los tipos de recursos que se detallan como de libre disponibilidad en la presente metodología, deberá incluirse a los mismos dentro de los afectados” (Anexo N° 20: “Metodología para la Elaboración del Clasificador de Recursos por Procedencia).

En los municipios analizados en el acápite V, la tasa de mantenimiento vial es de afectación específica. A modo de ejemplo, el Decreto N° 932 del Municipio de Vicente López, correspondiente al Expediente N° 4119 555/2017, en el cual se tramitan las modificaciones presupuestarias de Recursos Afectados durante el año 2017, dispone en su parte pertinente:

FUENTE 132		Recursos Afectados del 01/01/2017 a 31/01/2017		ANEXO	
Calculo de Recursos		Totales		Presupuesto de Gastos	
Rubros	Afectados	Totales	Partidas	Ejercicio 2018	TOTALES
1110120000 - SALUD Y DESARROLLO HUMANO 17.5.01.02 - Plan Nacer Exp. 5103/2007 Din 42 Int. Plazo Fijo - Reg. 190	472.088,68 20.301,37 492.390,05		1110120000 - SALUD Y DESARROLLO HUMANO Prog. 44.03 - Plan Nacer Ord. 36401 Ex 5103/07 1.1.5.7 - Extension Extra Laboral Plan Nacer 3.1.1.0 - Mantenim. y reparacion edificios 4.3.7.0 - Equipo de oficina y Muebles	507.061,28 3.000,00 12.000,00	
35.1.01.01 - Plan Nacer Exp. 5103/2007 Din 148 Int. Plazo Fijo - Reg. 1186	28.671,13	522.061,28			522.061,28
Observ: DIN 81 / Reg. 169					
1110120000 - SALUD Y DESARROLLO HUMANO 17.5.01.03 - Fondo Social Ley 13169 - Fortalecimiento	557.764,95	557.764,95	1110120000 - SALUD Y DESARROLLO HUMANO Prog. 23.25 - Prom. y Protec. Derechos Niño 5.1.8.0 - Fortalecimiento Familiar	557.764,95	557.764,95
Observ: DIN 65					
1110122000 - PLANEAMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS 17.5.01.12 - Fondo Solidario Provincial Ord. 28062 - Exp 2886/09 - SOIA Din 40 y 68 Int. Plazo Fijo / Reg. 189	1.084.305,33 354.031,51 2.389.236,83		1110122000 - PLANEAMIENTO, OBRAS Y SS PP Prog. 37 - Obras F. Federal Solidario 4.2.2.0 - Constr. en bienes de dominio publico	2.626.976,55	
35.1.01.17 - Fondo Solidario Provincial Ord. 28062 - Exp 2886/09 - SOIA DIN 147 y 149 Int. Plazo Fijo - Reg. 185	287.739,72	2.626.976,55			2.626.976,55
Observ: DIN 2 al 101					
1110122000 - PLANEAMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS 17.5.01.07 - Pavimentación, demarcación horizontal y señalización vertical calle Parana	12.554.274,90	12.554.274,90	1110122000 - PLANEAMIENTO, OBRAS Y SS PP Prog. 31.01 - Pavimentación y demarcación calle Parana 3.3.4.0 - Mantenimiento y reparación vías de comunicación	12.554.274,90	12.554.274,90
Observ: DIN 77 / Reg. 172					
1110122000 - PLANEAMIENTO, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS 17.5.01.18 - Fondo para la Infraestructura Municipal Observ: DIN 6 y 70 - Reg. 187	200.136,98		1110122000 - PLANEAMIENTO, OBRAS Y SS PP Prog. 30.01 - Equipamiento 4.2.2.0 - Constr. en bienes de dominio publico	532.191,78	
35.1.01.55 - Fondo para la Infraestructura Municipal Observ: DIN 145 y 151 - Reg. 183	332.054,80	532.191,78			532.191,78
Observ: DIN 77 / Reg. 172					
1110122000 - Tránsito y Transporte 17.5.01.07 - Pavimentación, demarcación horizontal y señalización vertical calle Parana	2.387.865,00	2.387.865,00	1110122000 - Tránsito y Transporte Prog. 30.01 - Equipamiento 3.3.4.0 - Mantenimiento y reparación vías de comunicación	2.387.865,00	2.387.865,00
Observ: DIN 77 / Reg. 172					

CONSEJO SUPLENTE
DECRETOS N° 932 / 17
F O L I A S N° 2

En el caso de nuestra ciudad, conforme fuere explicado anteriormente, el componente de la TSU que se refiere exclusivamente al mantenimiento de las calles pavimentadas, debe ser dejado sin efecto para poder implementar la tasa en análisis, toda vez que, caso contrario, estaríamos incurriendo en un caso de doble imposición.

La “Tasa de Mantenimiento Vial” debe tener un **mecanismo de control coordinado, vigilado, simple y por sobre todas las cosas transparente y de fácil acceso a la totalidad de los contribuyentes.**

Para lograr esto, considero que deben tenerse en cuenta determinados aspectos:

A).- Conocimiento de la problemática: en primer lugar, es importante que los contribuyentes conozcan la problemática para poder así dimensionar la necesidad de obtener ingresos que permitan afrontar la misma.

B).- Campaña de Información: en segundo lugar, debe realizarse una campaña seria y masiva de información sobre las opciones legales con las que contamos los contribuyentes para realizar el control. Para lograr esto, es fundamental que los ciudadanos conozcan la parte pertinente de la ley que explica la clasificación de la disponibilidad de los fondos, las consecuencias que dicho incumplimiento acarrea y las herramientas que tenemos a nuestro alcance para que se sancione al municipio en caso de incumplimiento. Asimismo, es de trascendental importancia comunicar

que el rubro en cuestión será excluido del cobro de la TSU, explicando que no estarán abonando dos veces la misma tasa por idéntico hecho imponible.

C).- Transparencia: en tercer lugar, debe abordarse el tema de la transparencia. Para esto, la página web de la municipalidad, debe contar con un sitio específico de libre acceso que muestre de forma sencilla los fondos que mensualmente se recaudan a través de esta tasa, como así también, todo el recorrido que dichos importes realizan desde que la tasa es abonada en la estación de servicio hasta que la misma es destinada a la reparación de la calle de un barrio determinado. Es fundamental que la municipalidad muestre las obras realizadas con dichos ingresos y su conexidad con el importe equivalente a los fondos recaudados por medio de la tasa de mantenimiento vial.

D).- Rendición de Cuentas: Finalmente, no es un tema menor, lo dispuesto por el artículo 79 del RAFAM, el cual dispone que *“Todos los agentes, apoderados o entidades que tuviesen autorización para recaudar recursos de pertenencia municipal, deberán procurar rendir en forma diaria lo percibido, salvo casos fundados en razones de distancia o reducido monto involucrado, para los que dicha rendición deberá ser obligatoriamente en forma semanal. Los comprobantes y valores recaudados deberán documentarse en la rendición, debiendo completar la Tesorería del Municipio, para ello, el formulario cuyo modelo e instructivo se adjunta, como Anexo 52, al presente artículo”*. Visto lo dispuesto en el apartado VI, las estaciones de servicio actúan como agentes de recaudación de esta tasa, por lo

que deben rendir cuentas de lo percibido, transformándose esto último en otra forma de control de su correcta implementación.

E).- Vigilancia: Debe tratarse de un sistema de recaudación muy vigilado y con un estricto control por parte del municipio de la actuación de las estaciones de servicio en relación al depósito de las sumas percibidas en cada periodo. Para ello, resulta de fundamental importancia la aplicación de severas multas hacia los agentes de recaudación que no depositen en tiempo y forma los montos correspondientes.

X.- CONCLUSIÓN FINAL:

En conclusión, tras abordar la temática de la “Tasa para el Mantenimiento Vial” en el Partido de General Pueyrredon, con las distintas aristas que la misma conlleva, me atrevo a afirmar que su implementación resultará un tema por demás delicado, en primer lugar por su forma de recaudación, estando en cabeza de un agente externo al municipio, a lo que se le suma la imposibilidad de evitar abonarla cada vez que los contribuyentes tengamos la necesidad de recargar combustible dentro del radio del Partido y, en segundo lugar, por resultar un tema novedoso en nuestra ciudad.

La mayoría de los municipios de la provincia, tales como el de San Martín y Escobar conforme se detalló con anterioridad, entre otros, disponen que las estaciones de servicio actúen como “responsables sustitutos”. El presente trabajo propone que actúen como “agentes de recaudación”, lo que las convierte en responsables en forma solidaria con el contribuyente y facilita su control por

parte del municipio, toda vez que tiene el deber de informar al mismo y este último podría aplicar multas en caso de incumplimiento.

No se debe dejar de lado la lógica reticencia por parte de los contribuyentes al momento de abonar cualquier tipo de impuesto, tasa y/o contribución, por lo que considero de primordial importancia los aspectos explayados en el punto IX en relación al conocimiento de la problemática por parte de los ciudadanos, esto es el estado de las calles del Partido de General Pueyrredon, como así también el elevado costo que requieren las obras y la imposibilidad por parte del municipio de enfrentar dichas obras con recursos propios.

Por otro lado, considero fundamental la realización de una campaña publicitaria que permita difundir la explicación de determinados ejes de la implementación, como por ejemplo, que lo recaudado por la tasa será de “afectación específica”, y que el rubro de la TSU destinado al mantenimiento de calles será quitado, por lo que el contribuyente no estará abonando dos veces la misma tasa.

Sabido es que cualquier impuesto que se pretenda imponer “de un día para el otro” no es recibido con agrado, sino todo lo contrario. Por ello, sostengo la importancia de brindar la mayor cantidad de información para que los contribuyentes, en primer lugar, creamos en la necesidad de su implementación y, en segundo lugar, tengamos la tranquilidad de que el dinero recaudado por la tasa, será utilizado exclusivamente con la finalidad de hacer calles pavimentadas y

engranzadas, como así también mantenerlas en buen estado y no una finalidad diversa a ello.

A lo anterior se le suma la implementación de un sistema de transparencia en la página web de la municipalidad que sea de libre acceso y fácil entendimiento para que cualquier contribuyente pueda realizar un seguimiento de los montos recaudados y su efectiva utilización para el fin dispuesto, como así también la implementación de multas altas que podrán ser aplicadas a los agentes de recaudación que no depositen en tiempo y forma las sumas percibidas en concepto de la tasa en cuestión.

Otro aspecto trascendental, es la necesidad de modificar la TSU a los efectos de evitar incurrir en un caso de doble imposición conforme fuere desarrollado en el punto VII. Para ello, es necesario, por un lado excluir el hecho imponible “mantenimiento y conservación de calles pavimentadas y/o engranzadas” de la TSU, y por el otro quitar de dicha tasa el importe equivalente a la proporción que hoy en día se cobra por el rubro mencionado.

Asimismo, de fundamental importancia resulta que lo recaudado por la tasa sea inexorablemente un recurso de afectación específica a los efectos de sanear las falencias que presenta en la actualidad la TSU.

Un punto que no puedo dejar de mencionar, es la ventaja que presenta la implementación de la “Tasa de Mantenimiento Vial” en cuanto a su

coobrabilidad. En la actualidad la TSU presenta un 68% de coobrabilidad. Una vez implementada dicha tasa, la coobrabilidad será inmediata y, por lo tanto, del 100%.

Por lo anteriormente expuesto, son cinco los aspectos claves de la propuesta explayada en el presente trabajo:

- 1) Información, seguimiento y transparencia
- 2) Quitar en su totalidad el rubro en cuestión de la TSU a los efectos de evitar incurrir en una doble imposición
- 3) Recurso de afectación específica
- 4) Coobrabilidad directa = 100%
- 5) Sistema de vigilancia sobre agentes de recaudación con severas multas por incumplimientos

Finalmente, debo decir que implementar la “Tasa de Mantenimiento Vial” en el Partido de General Pueyrredon resulta posible siempre y cuando se respeten las cuestiones precedentemente mencionadas. Vale la pena recordar que en gran parte de los municipios de la provincia de Buenos Aires, de una manera u otra, se está aplicando en la actualidad ésta tasa conforme se ejemplificó en el presente trabajo, por lo que recoger lo experimentado en estos municipios, adoptando lo positivo y modificando los puntos débiles o controvertidos de su implementación sería el comienzo de un camino fructífero para la viabilidad de la tasa en cuestión.-

BIBLIOGRAFÍA:

- Municipalidad de General Pueyrredon. Ente Municipal de Vialidad y Alumbrado Público. “Plan de Gestión de Pavimentación por Barrios” (2012)
- Bulit Goñi Enrique G. (2009). “Constitución Nacional y Tributación Local”. Buenos Aires, Argentina: Ad Hoc.
- Modelo O.E.A. – BID 1967
- Bulit Goñi, Enrique G. “Autonomía y autarquía de los municipios”, IMP, T. XLVIII-A, p. 1178 y ss
- Soler Osvaldo H. (2011) “Tratado de Derecho Tributario”. 4ª ed. Actualizada y ampliada. Buenos Aires Argentina: La Ley.
- Villegas Héctor B. (s.f) “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”, Ed. Depalma, p. 233.
- García Belsunce, Horacio A. “La autonomía de los municipios provinciales en la reforma constitucional de 1994” Derecho Tributario, Tomo XII, pp. 363 y 369).
- Pre-proyecto MGP área económica 2013
- Decreto Nº 932 del Expediente Nº 4119-555/2017 de la Municipalidad de Vicente López
- RAFAM
- www.mardelplata.gob.ar