	TÍTULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confeccionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		


INFORME TÉCNICO N° 5/11

TEMA: Encuadre fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamiento de su carne y/o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.

Vienen las presentes, a raíz del recurso interpuesto, en el marco del procedimiento de determinación de oficio iniciado por esta Agencia Platense de Recaudación, por el Sr. AA, CUIT: xx-xxxxxxx-x, legajo N° xxx, con domicilio fiscal en calle xx esquina xxx s/n° de BB, partido de La Plata, que luce agregado a fs. x/x, por medio del cual se argumenta la improcedencia de la pretensión de cobro de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene, por cuanto manifiesta: (1) La carencia de atribuciones de la comuna para exigir el pago del tributo en relación a la actividad que desarrolla; (2) La falta de prestación del servicio por el cual se exige el pago del gravamen; (3) La improcedencia de la cuantía de la tasa, en tanto la misma se ha medido sobre la base del monto de ventas efectuadas por el contribuyente y no en función del costo del servicio.

I - ANÁLISIS Y FUNDAMENTOS

Previo a emprender el análisis del fondo de la cuestión, es dable remarcar que, son indiscutibles las prerrogativas conferidas, por Decreto N° 186/11, a esta Agencia Platense de Recaudación como Autoridad de Aplicación de la Política Tributaria Municipal, siendo la encargada de la aplicación, verificación, fiscalización y ejecución de las normas

	TITULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confeccionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		

tributarias comunales. Lo cual ha sido expresamente consagrado en la modificación introducida a la Ordenanza Fiscal vigente, invistiendo a este Organismo de las facultades suficientes para el ejercicio de herramientas tales como la intimación, inscripción y determinación de oficio, así como la persecución y sanción de ilícitos tributarios a nivel municipal.


En el marco de estas facultades es que, se realizan operativos periódicos de verificación de comportamientos tributarios y se llevan adelante acciones tendientes a la regularización de los distintos sectores que realizan actividades gravadas en el ejido urbano.

Como consecuencia de ello, resulta plenamente válido y legítimo el accionar de esta Agencia efectuado con el objeto de lograr el correcto cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo del sujeto recurrente, así como también la aplicación de las sanciones que pudieren corresponder como consecuencia de los incumplimientos en los que hubiera incurrido.

Ahora bien, como primera aproximación a los argumentos esbozados por el contribuyente en su presentación, cabe destacar que, tal como lo expresara la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en autos “Bank Boston N.A. c/ Municipalidad de Morón s/ demanda contencioso administrativa”, resulta indudable la facultad de los municipios bonaerenses para crear y exigir el pago de una tasa de inspección de seguridad e higiene o de habilitación de comercios e industrias, a la luz de lo dispuesto en la Constitución de la Provincia y la Ley Orgánica de las Municipalidades (artículos 192 incisos 5º y 6º y 193 inciso 2º de la Constitución de la Provincia; 226 incisos 17 y 31 y 227, Decreto Ley N°6769/1958).

Concordantemente, Asesoría General de Gobierno, llamada a dictaminar en el expediente N° 4007-8665/04, proclamó que “(..) los Municipios pueden habilitar e inspeccionar todo local, negocio o establecimiento que se encuentre dentro del ámbito territorial del partido, en ejercicio de la potestad de policía que les acuerdan los artículos 192 inciso 5 de la Constitución Provincial y 29, 108, 226, 228 y concordantes de la Ley Orgánica de las Municipalidades”.

Siguiendo esta línea, el mencionado organismo consultivo del Poder Ejecutivo Provincial, destacó que, “(..) cuando los servicios de habilitación e inspección se

	TÍTULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confeccionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		


prestan para seguridad, higiene y moralidad de la población toda, la imposición deviene obligatoria, pues en general se justifican por motivos de policía”.

Es así que, los servicios retribuidos a través de las tasas son prestados en virtud del poder de policía de las comunas. Y como consecuencia de ello, y especialmente en lo que refiere a sanidad, seguridad, moralidad, entre otros, es que resulta lícito que el Municipio le exija al recurrente el cumplimiento de los requisitos comunes a otras actividades, a los efectos de la habilitación, inspección e higiene, bien que condicionado por las características de la actividad de que se trate (artículo 25 del Decreto Ley N° 6769/58).

En este orden de ideas, la habilitación municipal del establecimiento no tendría como finalidad la fiscalización de las prácticas de faenamiento que allí se realicen, sino que se trataría sólo de habilitar el lugar a fin de controlar la “localización” del mismo. Quedando así comprendido, dentro del poder de policía municipal ejercido sobre este tipo de locales, el contralor de la instalación en sí y de los requerimientos que la misma debe cumplir, al igual que el resto de los establecimientos en los que se desarrollen actividades análogas, a fin de proveer a la salubridad e higiene de la población (artículos 26, 107, 108 incisos. 4 y 5 de la Ley Orgánica de las Municipalidades); y el control de la factibilidad de su radicación, en tanto la comuna está facultada para determinar, en el área de su competencia, la zonificación para el asentamiento de núcleos poblacionales y de actividades comerciales o industriales.

Mientras que, en virtud de la distribución de competencias propias de todo Estado federal, correspondería a esta comuna la inspección del local, en lo que respecta a este caso en particular, en cuanto al funcionamiento del mismo y al mantenimiento de las condiciones de seguridad e higiene requeridas, por cuyo servicio percibe el gravamen correspondiente.

Lo dicho se concilia con el criterio de la Comisión Arbitral, vertido en la Resolución N° 1/2008, con motivo del cobro de la tasa objeto de la presente en relación a una empresa frigorífica, de actividades análogas a las realizadas por el recurrente. En tal precedente, el Organismo de Aplicación del Convenio Multilateral del Impuesto sobre los Ingresos Brutos y tributos comunales, ha expresado que “el Municipio se encuentra legal y constitucionalmente habilitado para percibir la Tasa, potestad que surge de los artículos 5, 23 y 110 inc. 30) de la Constitución Nacional (...). La pretensión del Municipio no lesiona pues

	TITULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confecionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		


normas superiores ni tampoco al Convenio Multilateral, de todo lo cual el Municipio ha sido respetuoso”, desterrando de antemano la posible controversia acerca de las potestades comunales en la materia.

Coincidentemente con lo expuesto, Asesoría General de Gobierno, en oportunidad de expedirse sobre las atribuciones del Municipio para percibir la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene respecto de la figura del matadero-frigorífico, ha manifestado que “no obstante que el establecimiento también tribute al Fisco Provincial las Tasas establecidas en el artículo 12 de la Ley N° 11.123, la Municipalidad tiene atribuciones propias como para cobrar las tasas por inspección de seguridad e higiene al establecimiento matadero-frigorífico de bovinos en cuestión, de conformidad a las previsiones de las Ordenanzas Fiscal e Impositiva, vigentes en esa Intendencia (...)”.

En este orden de ideas, este órgano asesor, llamado a expedirse en todo asunto que verse sobre la aplicación e interpretación de las normas jurídicas que rigen la actividad de la Administración Pública Provincial y/o Municipal, sostiene que, “en la actividad en análisis, bien puede existir una acción concurrente entre la Provincia y el Municipio, sin que el ejercicio de las funciones de policía de aquella releve a la Municipalidad de lo que constituye un deber y facultad propia, emergentes del artículo 192 inciso 4 de la Carta Magna Provincial.” A lo que agrega que, la misma Ley N° 11.123 no excluye toda intervención de otros Organismos Públicos, en lo relativo al poder de policía sobre la actividad de los mataderos, sino que por el contrario se remite a ella mediante las disposiciones contenidas en el artículo 17.

Asimismo, es reiterada la jurisprudencia de los tribunales superiores de provincia en cuanto a la ausencia de colisión entre la competencia sanitaria del SENASA y el servicio de inspección brindado por dicho organismo, con la Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene municipal, cuyo objeto de prestación se circunscribe a materia de seguridad edilicia e higiene, entendiéndose que, por el contrario se complementan, constituyendo muestra de ello las normas nacionales que prevén las formas de ejercer coordinadamente tales funciones (Decreto Nacional N°815/99).

Siguiendo esta línea, resulta interesante citar, lo expresado por el Superior Tribunal de Justicia de La Provincia de Río Negro, en oportunidad de expedirse en causa

	TITULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confeccionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		

“Fridevi S.A.F.I.C. c/ Municipalidad de Viedma s/ Contencioso Administrativo s/ Apelación”, donde concluye que “queda claramente definido que el municipio tiene la potestad originaria, que nace del ejercicio del poder de policía sobre la construcción, seguridad de la misma, control y fiscalización del mantenimiento de las condiciones edilicias, todas funciones que determinan la correspondiente habilitación comercial para el ejercicio de la actividad. Esta potestad de la cual se desprende la correspondiente Tasa de Inspección, Seguridad e Higiene, no colisiona ni se encuentra condicionada por la Tasa que por Inspección sanitaria le corresponde percibir al SENASA.”


Como consecuencia lógica de lo hasta aquí manifestado, se puede afirmar que, los argumentos del contribuyente basados en que es facultad exclusiva y excluyente de la Provincia regular y controlar todo lo atinente a la actividad por él desempeñada, resulta parcialmente errónea.

Efectivamente, el bloque normativo mencionado por el contribuyente (Ley N° 18.284, Decreto N° 815/99, Ley de Coparticipación Federal y Ley N° 11.463) contiene regulaciones concernientes a las potestades provinciales sobre la materia, pero éstas no son disposiciones aisladas, en tanto el derecho no es una simple agrupación de preceptos que conforman compartimientos estancos, sino que se trata de un sistema, en cual todas sus partes se interrelacionan.

Tal es así que, siguiendo un criterio teleológico-sistemático, las normas han de interpretarse evaluando la totalidad de los preceptos que la integran y los propósitos finales que las informan, de modo tal que estos se cumplan conforme una razonable interpretación que armonice con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución Nacional.

Así, si se realiza un examen de la citada normativa siguiendo estas pautas interpretativas, podrá arribarse a la conclusión de que las mismas no excluyen el ejercicio del poder de policía local.

La interdicción de los Municipios está dada en lo que refiere a la aplicación del Código Alimentario (salvo en las bocas de expendio) y el Control Sanitario Animal, no al control de la localización (instalación y radicación) y funcionamiento del lugar en el cual la misma se ejerce, así como tampoco a la verificación del mantenimiento de las condiciones de

	TÍTULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confecionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		

seguridad, salubridad e higiene requeridas para el adecuado desempeño de las tareas que le son propias, dado que esto hace a la esencia del poder de policía municipal.


Pudiendo entonces, afirmarse que se trata de una actividad que requiere de la intervención complementaria de ambos niveles de gobierno, lógicamente, cada uno dentro de su respectiva esfera competencial, para lograr el control (en sentido genérico) de la misma desde distintas órbitas.

La adopción de una postura distinta a la antes esbozada, violentaría los principios constitucionales tributarios de igualdad, generalidad y equidad, en tanto no media circunstancia razonable que haga suponer que la actividad de matanza de animales y procesamiento de su carne, no deba estar sometida al cumplimiento de estos requerimientos y controles comunales, y al consecuente pago de los tributos que derivan de los mismos.

Por otra parte, y con relación a la efectividad del servicio sobre el que se cimienta el gravamen objeto de la presente, resulta conveniente destacar que es fundada convicción de este organismo, reiterada en diversas oportunidades, que el servicio, en tanto presupuesto que origina el cobro de toda tasa, debe ser prestado en forma concreta y efectiva, lo que no quiere decir que, esa efectiva prestación no pueda darse en forma esporádica u ocasional, tal como lo afirma Alejandro N. López en “Las limitaciones a las potestades municipales”, La Ley, Práctica Profesional 2007-38.

Dicho de otro modo, si la autoridad estatal tiene competencia para prestar cierto servicio en un determinado ámbito jurisdiccional, y éste resulta efectivamente prestado por dicha entidad en forma global, aunque en concreto no se particularice en todos los contribuyentes, todos los sujetos potencialmente alcanzados por dicho servicio deben contribuir al financiamiento del mismo a través del pago de la tasa respectiva.

Asimismo, es prudente destacar que la validez de las tasas, como la de todos los tributos, depende de un interés público que justifique su aplicación (conf. Corte Suprema, 312:1575 "Cía. Química S.A. c/ Municipalidad de Tucumán s/ recurso contencioso-administrativo y acción de inconstitucionalidad" del 05/09/1989 y sus citas). Es por ello que el alto Tribunal de la Nación, en materia de tasas, remitiendo al juicio efectuado por la Procuradora Fiscal, ha resuelto en el fallo “Laboratorios Raffo S.A. c/ Municipalidad de Córdoba” que “(...) desde el momento en que el Estado organiza el servicio y lo pone a disposición del particular, éste no puede rehusar su

	TITULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confecionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		

pago aun cuando no haga uso de aquél, o no tenga interés en él, ya que el servicio tiene en mira el interés general (Fallos: 251:50, 222; 312:1575; 323:3770; 326:4251, entre otros)".


En el mismo orden de ideas, el elogiado Dr. Juan Manuel Álvarez Echagüe entiende que, la tasa no tiene como característica esencial el generar un beneficio o una ventaja para el sujeto pasivo (como sí sucede en las contribuciones), sino que aun cuando la prestación del servicio lo perjudique, o simplemente no lo beneficie, debe abonarla.

Por ello, al ser la tasa una especie de tributo, el pago de la misma es impuesto por el Estado en forma coactiva, por lo cual puede ser exigido administrativa y/o judicialmente por el ente que la impone, más allá de la voluntariedad o del interés del sujeto pasivo de recibir la prestación, en tanto esta tiene en miras el interés general.

Por su parte, aquello cuanto alega el recurrente, en relación a la determinación de la cuantía de la tasa, revela un evidente desacierto en tanto, la jurisprudencia de la Corte Suprema, en especial a partir de 1956 ha tenido en cuenta la capacidad contributiva para la determinación del *quantum* de las tasas, permitiéndose así, la graduación conforme la productividad económica de la explotación que origina el servicio, los ingresos brutos de la actividad que genera los servicios propios de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene o la valuación de los bienes en los casos de aprobación municipal de planos o certificados e inscripción de transferencia de inmuebles.

En efecto, el Supremo Tribunal, en "Banco de la Nación Argentina c/ Municipalidad de San Rafael" ha manifestado que, por más que la tasa tenga una estrecha vinculación con el servicio estatal, "se comprende que éste, en ejercicio de su soberanía tributaria pueda efectuar una recaudación que tenga en cuenta la capacidad contributiva del particular, según todos los elementos que el Estado considere importantes para valorar dicha capacidad contributiva, no excluyéndose la consideración del valor del servicio prestado por el Estado". A lo que agregó, que no se ha considerado injusto y "se ha tenido más bien por equitativo y aceptable que para la fijación la de cuantía de la tasa retributiva de los servicios públicos se tome en cuenta, no solo el costo efectivo con relación a cada contribuyente, sino también la capacidad contributiva de los mimos representada por el valor del inmueble o el de su renta, (...) equilibrando de ese modo el costo total del servicios público".

Siguiendo esta línea argumental, el superior Tribunal Provincial ha

	TITULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confecionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		


expresado, que “La circunstancia de que una tasa compensatoria de servicios se calcule sobre los ingresos producidos por el contribuyente no basta para considerarla impuesto a las actividades lucrativas, porque es criterio admisible por razones de justicia fiscal y siempre que no se desvirtúe la índole retributiva de las mismas, el de hacer pagar a cada obligado en proporción con la importancia económica de su empresa”. (SCBA, julio 7-1964, ED 14-279)

Como corolario, cabe citar la opinión vertida por el ilustre jurista y maestro, Dr. Jorge Llambías, en oportunidad de expedirse en la causa “Goñi Juan c/ Municipalidad de la Capital”, quien afirmó que, cuando los tribunales de justicia aprecian la desproporción de la tasa con relación al costo de los servicios, desnaturalizan su función, y que el costo de un servicio público determinado, no puede medirse por las cifras que en el presupuesto ocupa la oficina respectiva, en razón de que el servicio lo presta la municipalidad; “es decir, que para que el servicio sea prestado es necesario que la Municipalidad exista como tal, con el conjunto de todas las dependencias que la integran (...), el costo del servicio no es sólo el costo de la dependencia municipal que lo presta, es el costo de esa dependencia mas el de una parte proporcional al costo de este servicio calculada en el monto de los gastos generales que determinan la existencia misma de la municipalidad”.

En este marco, la Ordenanza Impositiva vigente, en su artículo 7° ha regulado el tratamiento alicuotario correspondiente a las actividades que se encuentran alcanzadas por las disposiciones fiscales, utilizando a la actividad como variable de medición de la capacidad contributiva del sujeto pasivo, siendo la misma, un elemento determinante al momento de establecer el tributo a ingresar.

Finalmente, es oportuno remarcar que, a contrario de cuanto alega la recurrente, la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires sostiene que, la falta de prestación del servicio de inspección de seguridad e higiene debe ser demostrada por el contribuyente, “carga que no puede reputarse cumplida mediante su afirmación de que la comuna no realizó inspección alguna en su establecimiento (...) A contrario, cabe presumir la consiguiente prestación comunal (...)” (S.C.B.A., in re “Nobleza Piccardo S.A.I.C. c/ Municipalidad de San Martín”).

II - CONCLUSIÓN

	TITULO : Encuadre Fiscal de establecimientos en los que se desarrollan actividades de matanza de animales, procesamientos de su carne y /o elaboración de subproductos cárnicos respecto de la Tasa de Inspección de Seguridad e Higiene.	<i>Código:</i> IT APR 5/2011 <i>Revisión:</i> 0 <i>Confeccionó:</i> SC <i>Vigencia:</i> 14/10/2011 <i>Páginas:</i> 9
DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION Y CONTROL DE GESTION		

De lo expuesto precedentemente, se concluye que, siendo este organismo Autoridad de Aplicación con facultades suficientes para llevar adelante la procedimiento de determinación de oficio iniciado, habiendo sido debidamente notificado el sujeto determinado de la resolución adoptada, no habiéndose encontrado elementos de hecho o de derecho que permitan hacer lugar a la pretensión del recurrente, así como tampoco desvirtuar las presunciones de legalidad y legitimidad propias del accionar administrativo, corresponde, en virtud de los argumentos esgrimidos en el presente, confirmar la determinación recurrida, llevar adelante las acciones tendientes al cobro del monto determinado por los períodos adeudados, y la aplicación de las pertinentes sanciones, en caso de formase la convicción administrativa acerca de la efectiva consumación de las infracciones cuya comisión *prima facie* ha sido detectada.

DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORAMIENTO TRIBUTARIO Y CATASTRAL

LA PLATA, 6 de octubre de 2011.-

GF.-