

# Características y evolución de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene en los municipios de la provincia de Buenos Aires

El presente trabajo analiza la evolución de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene de los municipios bonaerenses y, en especial, los cambios en las bases imponibles entre 2008 y 2014 y su relación con el dinamismo en la recaudación de este tributo.

Octubre 2015



HACIA UN  
**PLAN DE DESARROLLO**  
equidad y territorio

# Autoridades

Gobernador

**Lic. Daniel Osvaldo Scioli**

Ministra de Economía

**Lic. Silvina Batakis**

Subsecretario de Coordinación Económica

**Lic. Agustín Lódola**

Director Provincial de Coordinación Municipal

**Cr. Mariano Chamorro**

## Equipo de Trabajo

Coordinadores

**Cra. Mariana Gallegos y Lic. Daniel Berrettoni**

**Dirección de Asistencia Técnica Municipal**

**Dirección de Finanzas Municipales**

## Características y evolución de la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene en los municipios de la provincia de Buenos Aires

### Introducción

La Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH), que ha mostrado una evolución muy dinámica en los últimos años, representa junto a la Tasa por Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL) las dos tasas más importantes de las comunas de la provincia de Buenos Aires, con una participación superior a los dos tercios de la recaudación tributaria del conjunto de municipios bonaerenses.

El cobro de la TISH está sustentado legalmente en el art.226 de la Ley Orgánica de Municipalidades que incluye de manera taxativa a la "Inscripción e inspección de seguridad, salubridad e higiene en establecimientos u oficinas..."<sup>1</sup> entre los recursos municipales.

La participación de la TISH es muy heterogénea entre municipios, y las diferencias observadas son mucho mayores que en el caso de ABL. Al menos en parte, esto se explica por la naturaleza del tributo, asociado a la estructura económica, que varía considerablemente entre las distintas comunas. En general, las comunas con un mayor nivel de actividad industrial manufacturera muestran una proporción más alta de la TISH entre sus recursos propios.

Otro aspecto que diferencia a la TISH de otras tasas es su aporte superavitario a las cuentas municipales, teniendo en cuenta que el costo del servicio prestado es inferior a los ingresos que reciben los municipios; en este sentido, se trata de un tributo que colabora a aumentar el ahorro corriente. Esta característica de la TISH hace que exista una relación positiva entre la participación de la tasa en la recaudación total y la capacidad fiscal local.

Varios aspectos pueden ser destacados dentro del análisis de la TISH. El presente trabajo se concentrará en la base imponible y su incidencia en la evolución de la recaudación del tributo. Como se detalla, conviven entre los municipios bonaerenses distintas bases imponibles, asociadas algunas veces a indicadores más o menos estables en el tiempo y otras a montos variables, como son los ingresos brutos de las actividades alcanzadas por el gravamen<sup>2</sup>.

---

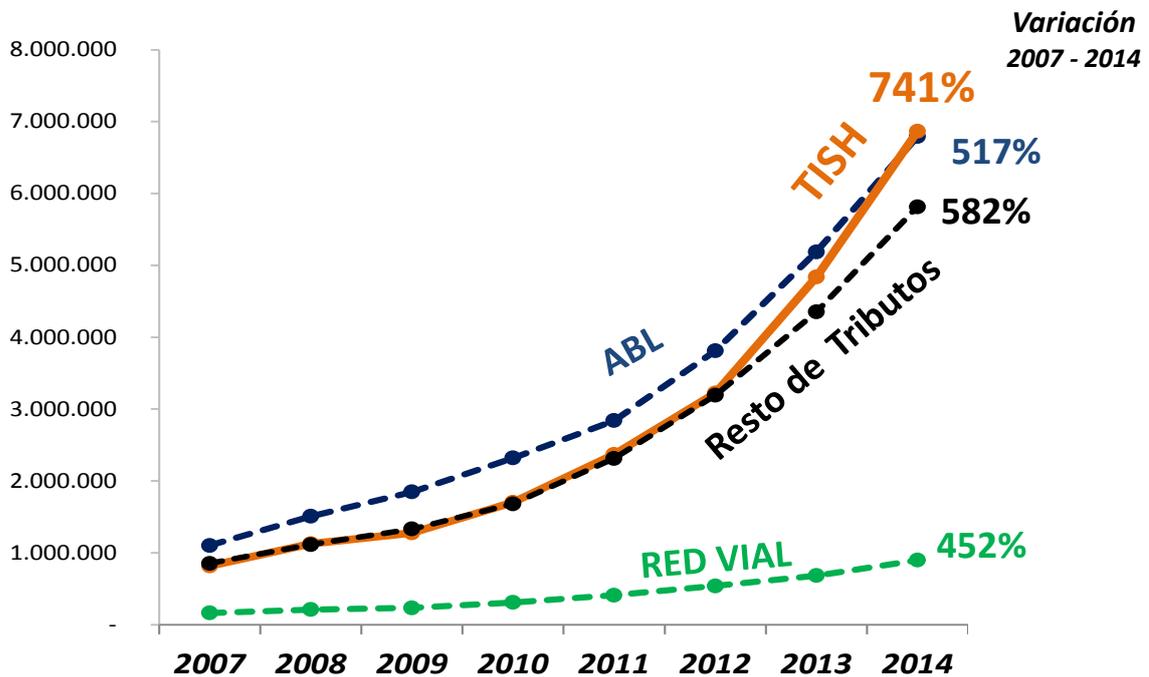
<sup>1</sup> El texto completo del inciso 17 -modificado por Ley de Presupuesto 14393 del año 2013- de dicho artículo establece: "Inscripción e inspección de seguridad, salubridad e higiene en establecimientos u oficinas, en los que se desarrolle actividades comerciales, industriales, servicios, científicas y toda otra actividad, cuando exista local, establecimiento y/u oficina habilitado o susceptible de ser habilitado, situado dentro del ejido del Municipio."

<sup>2</sup> Como principio general, el art.10 de la Ley de Coparticipación a Municipios prohíbe a las comunas establecer ningún tipo de gravamen a determinarse sobre los ingresos Brutos, pero excluye taxativamente a la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene, entre otras, de dicha disposición.

## Evolución de la TISH en los municipios bonaerenses

Puede verse que en lo que respecta a la recaudación del ejercicio (es decir, dejando de lado lo que se recauda en concepto de ejercicios anteriores), la TISH ha sido la más dinámica entre las principales tasas, con un incremento de 741% entre 2007 y 2014, muy superior a lo que se ve para ABL (517%), Red Vial (452%) y el promedio de los restantes tributos (582%). Incluso para el año 2014 supera en valor a lo recaudado por ABL (TISH alcanza \$ 6.868 millones, superior a los \$ 6.793 millones de ABL).

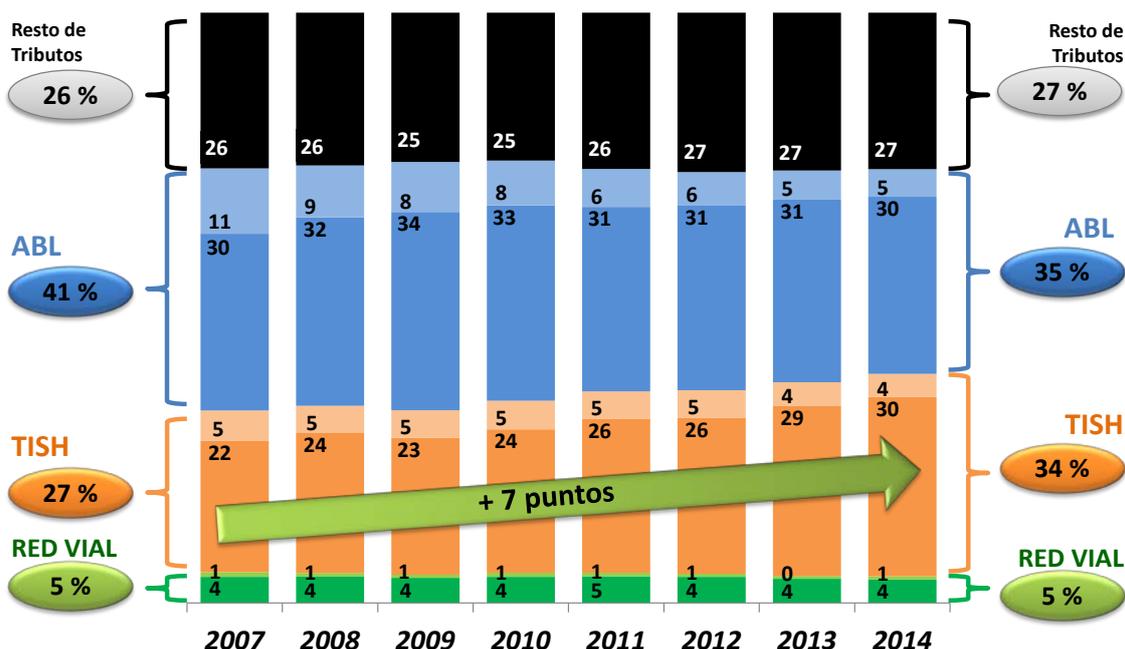
**Gráfico 1 – Evolución de Principales Tributos Municipales - Consolidado Provincial**



Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

A partir de este dinamismo, la TISH ha ganado sistemáticamente peso en la estructura tributaria consolidada de la provincia, con un incremento de 7 puntos porcentuales desde 2007 para casi igualar la participación que tiene ABL en 2014 (35% contra 34% para la TISH) cuando se tiene en cuenta tanto la recaudación del ejercicio actual como de años anteriores, como muestra el gráfico 2. Las columnas para los tres principales tributos están divididas en una tonalidad oscura, que representa la recaudación del ejercicio y un tono más claro, que refiere a la participación de los montos de ejercicios anteriores.

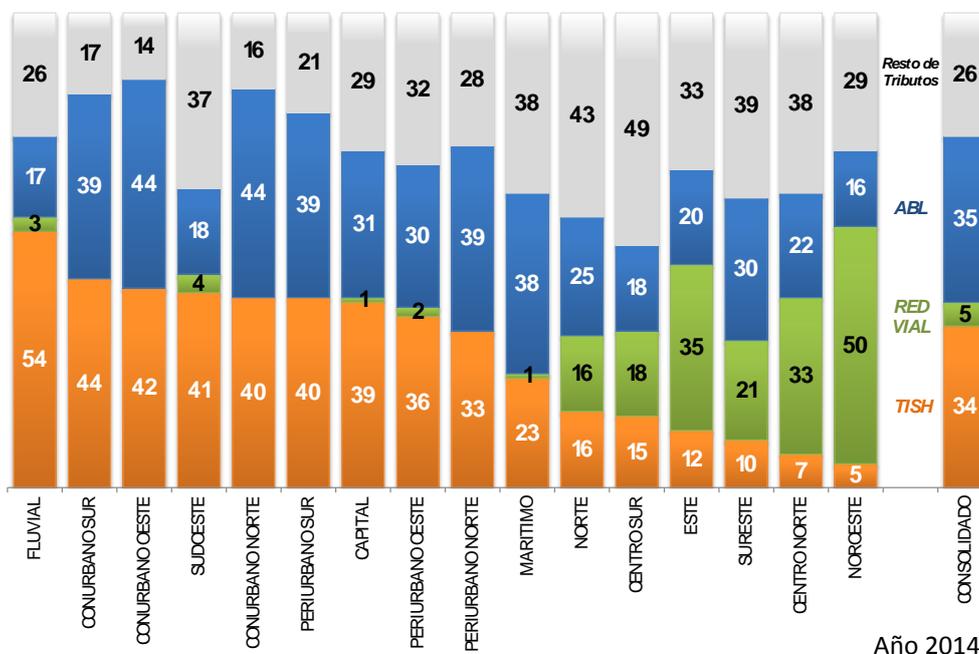
**Gráfico 2 – Estructura de los Tributos Municipales - Consolidado Provincial (en %)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

La desagregación de la recaudación por áreas muestra que la importancia de la TISH no es uniforme a lo largo de la provincia de Buenos Aires. En las 16 áreas bonaerenses<sup>3</sup> la participación de la TISH en la estructura varía de un máximo de 54% en el área Fluvial, hasta un mínimo de 5% en el área Noroeste.

**Gráfico 3 – Estructura de los Tributos Municipales – Áreas (en %)**



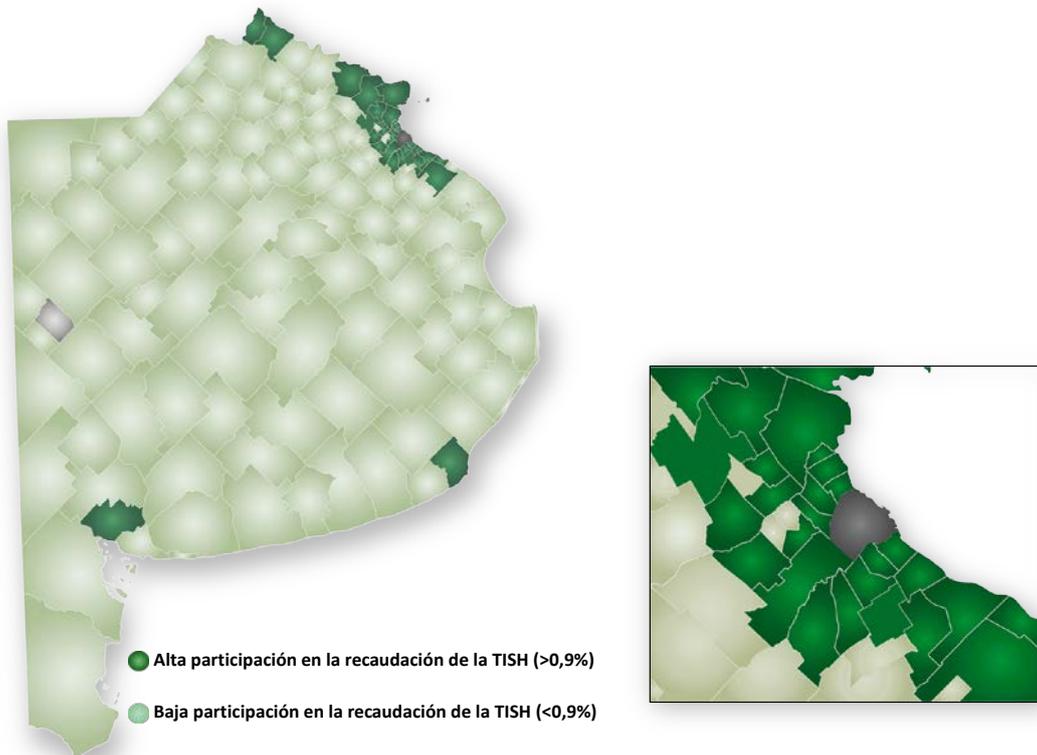
Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

<sup>3</sup> Para mayor detalle ver “Conformación de los 16 Dominios de Estimación de la provincia de Buenos Aires”, disponible en: <http://www.ec.gba.gov.ar/Estadistica/resumendominios.pdf>.

En base a la información del gráfico anterior es posible destacar que es una tasa relevante principalmente en las áreas del Conurbano.

Por otro lado, si se observa la participación que cada uno de los municipios tiene en la masa recaudatoria de toda la provincia de Buenos Aires, son pocas las comunas del Interior que muestran una participación significativa, como muestra el siguiente mapa<sup>4</sup>.

**Gráfico 4 – Concentración de la recaudación de TISH**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

Los municipios de verde oscuro (31 de los 135) concentran de manera conjunta el 90% de lo que se recauda de TISH en la provincia (siendo el municipio de La Plata el de mayor participación, con 6%). Como se aprecia son, principalmente, comunas que pertenecen al Conurbano.

Otra forma de ver la importancia de la TISH en cada municipio es a través del peso que tiene la recaudación de este tributo en relación al nivel de actividad local sobre el cual se cobra este tributo<sup>5</sup>. Este indicador permite comparar la importancia de la recaudación de la TISH entre municipios de diferente tamaño. El siguiente mapa muestra a los municipios clasificados en tres categorías de acuerdo a los valores

<sup>4</sup> El caso de Tres Lomas se muestra en gris, indicando que este municipio no cobra la TISH.

<sup>5</sup> Para eso se deduce del Producto Bruto Geográfico de cada municipio las siguientes actividades: Actividad agrícola, Pesca, Minería, Servicios inmobiliarios y empresariales, Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria y Servicios domésticos.

TISH/PBG, a partir de la división de todas las comunas en tres tercios<sup>6</sup>. En este caso sí se destacan varios municipios del interior de la provincia.

**Gráfico 5 – Recaudación TISH en relación al PGB (Año 2014)**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias y Dirección Provincial de Estadísticas.

<sup>6</sup> Es decir, la referencia “alta” corresponde a los 45 municipios con mayor valor “recaudación TISH/PBG” y la referencia “baja” a los 45 municipios que tienen arrojan menor valor en dicha variable. El resto de los municipios se califica como “media”.

## Las bases impositivas de la TISH

Como una forma de entender más en profundidad este tributo, se optó por agrupar a las distintas bases impositivas que presentan los 135 municipios en las siguientes categorías (tratando de ajustar en algunos casos a la categoría que más se aproximaba a la ordenanza fiscal e impositiva del municipio):

### Bases variables:

- **Ingresos Brutos (IIBB):** proporcional a los Ingresos Brutos devengados en el período fiscal por el ejercicio de la actividad gravada.
- **Ingresos Brutos + Fija ajustada por salario:** para los pequeños contribuyentes en función a la cantidad de personal, determinada a partir del salario mínimo del personal de determinado escalafón. En cambio, para grandes contribuyentes en base a los Ingresos Brutos.
- **Ingresos Brutos + Fija:** en función de una unidad de medida relativamente invariable (superficie, cantidad de empleados, número de habitaciones, etc.). Al igual que en el caso anterior, los grandes contribuyentes tributan en base a los Ingresos Brutos.

### Bases fijas:

- **Fija ajustada por salario:** en función a la cantidad de personal, determinada a partir del salario mínimo del personal de determinado escalafón.
- **Fija:** en función a una unidad de medida relativamente invariable: cantidad de personal, superficie, actividad u otro.

**Cuadro 1 – Ventajas y desventajas de las distintas bases imposables de la TISH**

FIJA	
VENTAJAS	<b>Estabilidad y previsibilidad</b> , más allá de las fluctuaciones de la actividad económica.
DESVENTAJAS	<b>No permite aprovechar las situaciones de crecimiento económico</b> , ya que las alícuotas quedan fijas a algún parámetro aproximadamente invariable (m2, cantidad de personal, Nro de habitaciones o de eventos etc.) <b>y sólo se modifican a través del concejo deliberante.</b> Cuando se cobra por empleado puede fomentar la informalidad o precarización.
FIJA AJUSTADA POR SALARIO	
VENTAJAS	Estabilidad y previsibilidad , más allá de las fluctuaciones de la actividad económica y, al menos <b>en términos teóricos, mejor desempeño recaudatorio</b> que las bases fijas puesto que <b>admiten ajustes de la alícuota que no dependen de una decisión del concejo deliberante, delegando la responsabilidad a variables exógenas.</b>
DESVENTAJAS	<b>No permite aprovechar las situaciones de crecimiento económico.</b> Pueden llegar a ser cuestionados por el factor "indexación".
INGRESOS BRUTOS + FIJA	
VENTAJAS	<b>La recaudación acompaña el crecimiento del nivel de actividad económica</b> , ya que depende de un componente que varía con el ciclo de la economía. En este sistema <b>la contribución se adecua a las características del contribuyente y por tanto responde mejor a la heterogeneidad de los mismos.</b>
DESVENTAJAS	Mayores costos de gestión y administración que el caso de Ingresos Brutos, tanto para el municipio como para los contribuyentes.
INGRESOS BRUTOS + FIJA AJUSTADA POR SALARIO	
VENTAJAS	<b>La recaudación acompaña el crecimiento del nivel de actividad económica.</b> En el caso de los pequeños contribuyentes, permite una actualización a partir de ajustes salariales.
DESVENTAJAS	<b>Si bien responden positivamente al crecimiento de la economía</b> , también reaccionan a la baja. Pueden llegar a ser cuestionados por el factor "indexación".
INGRESOS BRUTOS	
VENTAJAS	<b>La recaudación acompaña el crecimiento del nivel de actividad económica</b> , ya que depende de un componente que varía con el ciclo de la economía. También es más fácil de administrar (y, por tanto, genera menos costos tanto al municipio como a los contribuyentes) que las otras categorías de ingresos brutos.
DESVENTAJAS	<b>Si bien responden positivamente al crecimiento de la economía</b> , también reaccionan a la baja.

A partir de la clasificación descripta, los dos mapas siguientes muestran qué base imponible tenían los municipios en 2008 y cuál en 2014.

**Gráfico 6 – Bases imponibles de la TISH (Año 2008)**

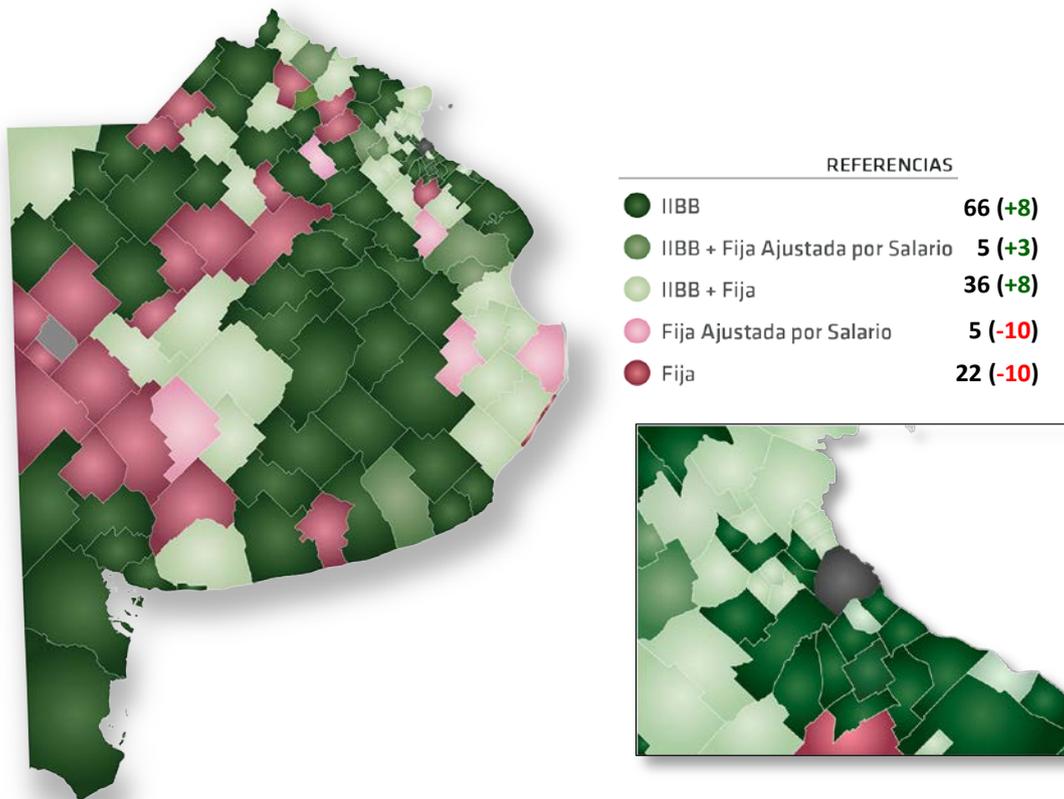


**Fuente:** elaboración propia en base a ordenanzas fiscales e impositivas.

En 2008 existía un total de 47 municipios dentro de las categorías fijas (32 que tenían bases imponibles fijas y 15 con bases fijas ajustadas por salario). Por el lado de las categorías con Ingresos Brutos teníamos en total 88 municipios (28 cobraban por Ingresos Brutos más Fija, 2 municipios que cobraban mediante Ingresos Brutos más Fija ajustada por salario<sup>7</sup> y 58 con base imponible Ingresos Brutos). Este último grupo constituía en 2008 el 65% de los municipios bonaerenses.

<sup>7</sup> En realidad se trata de Chascomús y Lezama, que conformaban una única jurisdicción en 2008.

**Gráfico 7 – Bases imponibles de la TISH (Año 2014)**



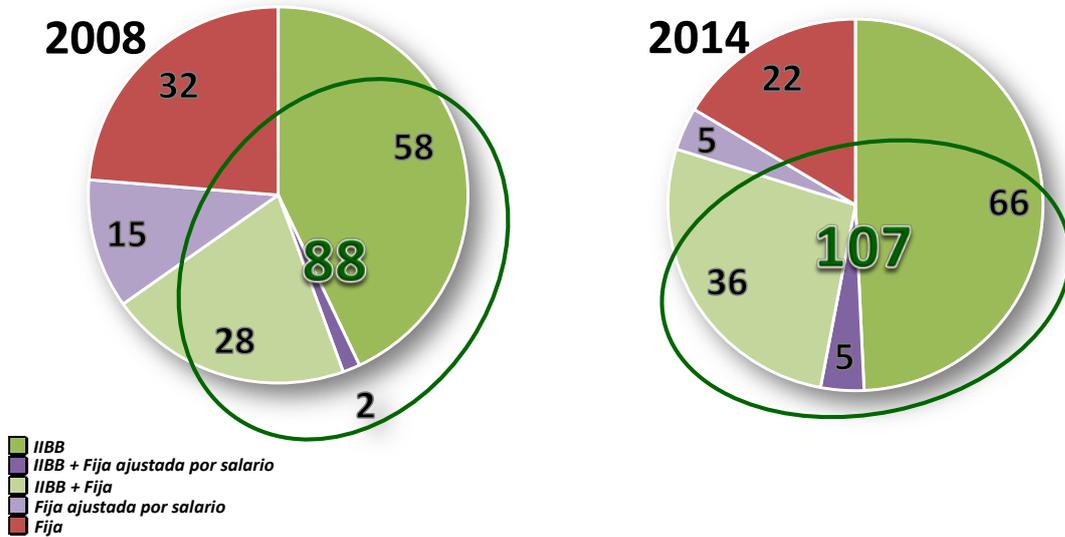
**Fuente:** elaboración propia en base a ordenanzas fiscales e impositivas.

Para 2014<sup>8</sup> la tendencia fue abandonar las bases fijas y aplicar bases por Ingresos Brutos. Las primeras sumaban 27 municipios (5 con fija ajustada por salario y 22 con bases fijas), mientras que las segundas, que alcanzan en total al 79% de los municipios, representan 107 municipios (36 cobraban por Ingresos Brutos más Fija, 5 mediante Ingresos Brutos más Fija ajustada por salario y 66 por Ingresos Brutos).

Los cambios mencionados se resumen en los dos gráficos que siguen, observándose que entre 2008 y 2014 un total de 19 municipios pasan de una categoría Fija de base imponible a una que incluye Ingresos Brutos.

<sup>8</sup> Tres Lomas se encuentra en gris en el mapa debido a que no recauda la TISH. Pasó a cobrar un concepto similar dentro de la Tasa por Servicios Urbanos.

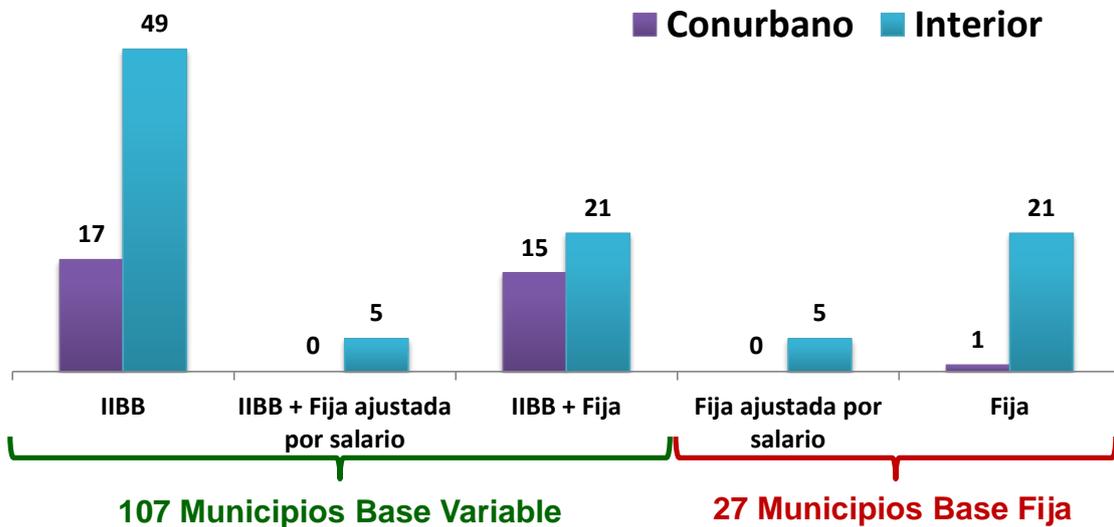
**Gráfico 8 – Municipios bonaerenses según Bases imponibles de la TISH**



**Fuente:** elaboración propia en base a ordenanzas fiscales e impositivas.

El siguiente gráfico realiza la apertura entre Conurbano e Interior de las bases imponibles al año 2014. Se destaca que un solo municipio del Conurbano (San Vicente) mantenía base imponible fija en 2014. De acuerdo a la Ordenanza Fiscal 2015, pasa a tener base variable a partir de este año.

**Gráfico 9 –La TISH en los municipios bonaerenses – Base imponible 2014**



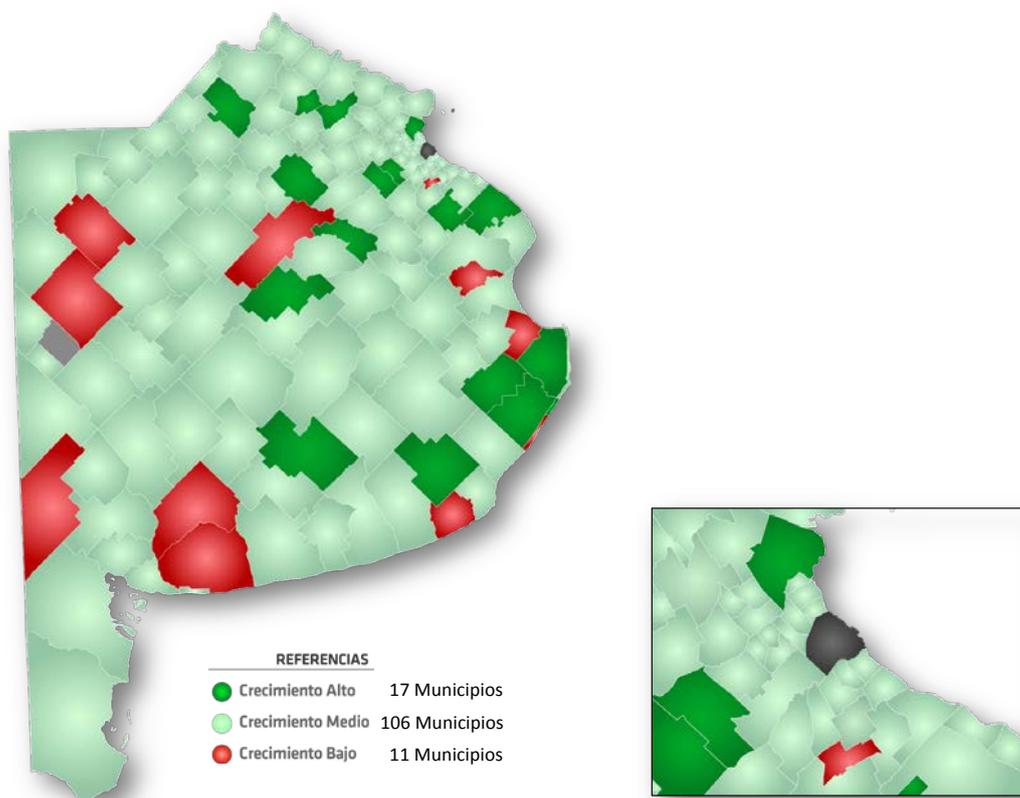
**Fuente:** elaboración propia en base a ordenanzas fiscales e impositivas.

## Dinamismo por municipio en la recaudación de la TISH

Más allá de los cambios de bases imponibles y lo mencionado hasta aquí, todos los municipios aumentaron la recaudación de TISH<sup>9</sup> en el período de referencia. El crecimiento observado está en un rango que va del 9% promedio anual en Puan, hasta un 87% en General Las Heras.

El mapa muestra en rojo los municipios que menos crecieron (11 en total), en verde claro los de crecimiento medio (106 municipios) y en verde oscuro los que más crecieron (17 comunas)<sup>10</sup>. Dentro de este último grupo de alto crecimiento, se destaca que en 2008 sólo 6 de los municipios tenían Ingresos Brutos en sus bases imponibles, mientras que en 2014 eran un total de 14 jurisdicciones las que tenían esa base imponible.

**Gráfico 10 – Crecimiento anual promedio**



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

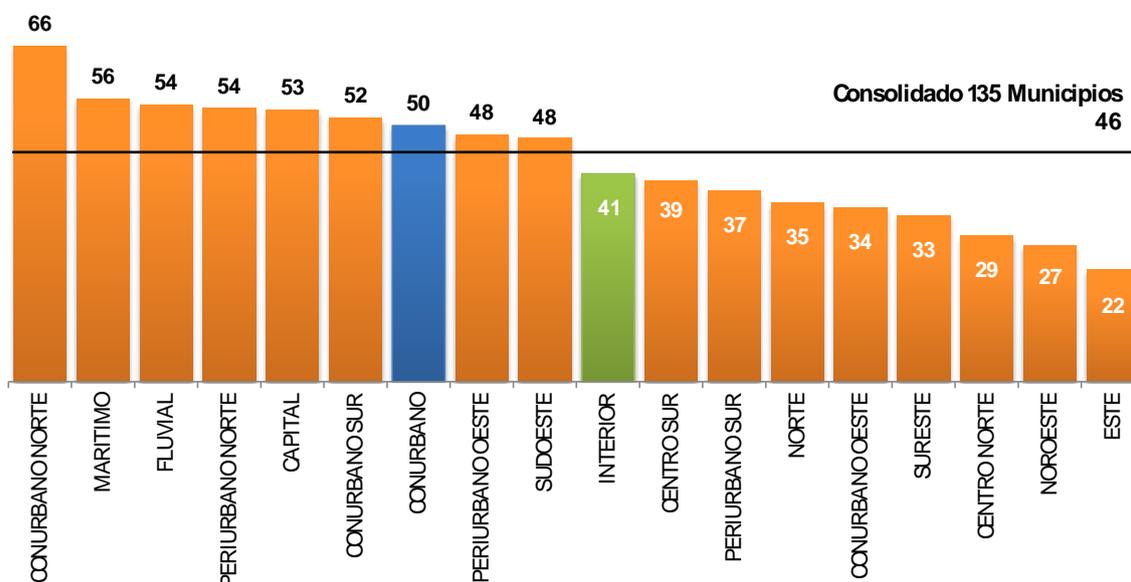
<sup>9</sup> Para el caso de Lezama la tasa anual se estimó a partir de los años 2012-2014.

<sup>10</sup> El criterio usado para agrupar las jurisdicciones fue estimar el promedio simple de la tasa de variación anual de todos los municipios (35%) y luego sumarle y restarle un desvío estándar para conformar un grupo medio y dos extremos.

### Relación entre base imponible de la TISH y la capacidad fiscal local

El gráfico que sigue muestra la capacidad fiscal local, medida como la participación de los ingresos corrientes de jurisdicción municipal en el total de ingresos corrientes, para cada una de las áreas de la provincia y en valores consolidados.

**Gráfico 11 – Capacidad Fiscal Local - Áreas de la Provincia**



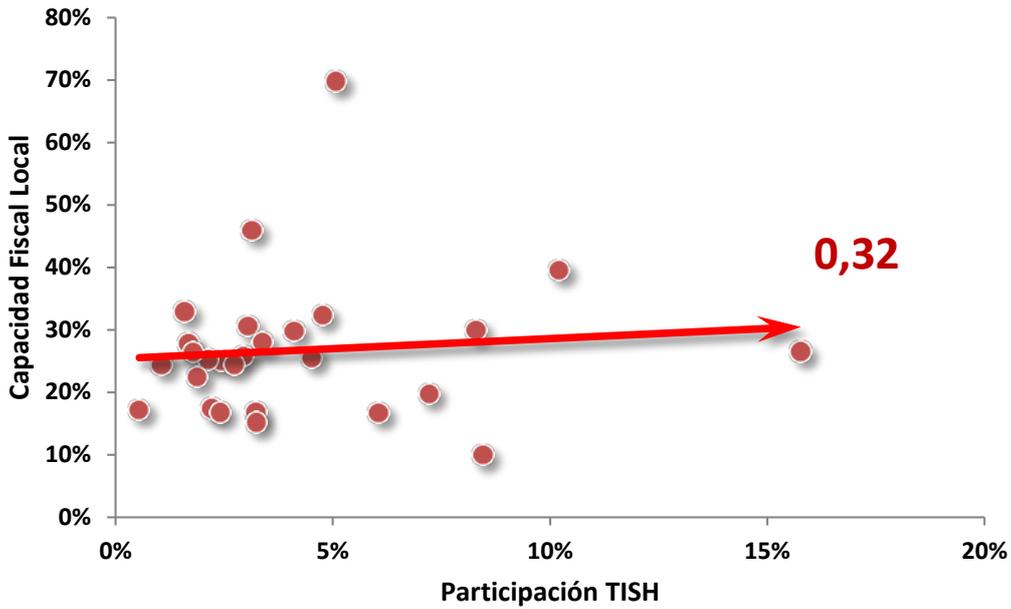
**Fuente:** elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

Es interesante notar que en aquellas áreas en las cuales el sector industrial representa un porcentaje significativo de la actividad económica de la jurisdicción, la tasa tiene, en promedio, un peso más relevante. Esto a su vez tiene cierto impacto en la capacidad fiscal local que presentan las áreas y municipios: en promedio se observa que a mayor participación de este tributo en la estructura de tasas se espera una mayor capacidad fiscal local. En las áreas, como se ve en el gráfico anterior, puede verse un primer indicio de esto.

Al buscar precisar un poco más esta relación, a partir de la información por municipio al año 2014, se divide a las comunas entre aquellas que tienen base imponible fija en la TISH (las dos categorías mencionadas: fija y fija ajustada por salario) y las que tienen base imponible relacionada a los ingresos brutos en sus tres categorías. En el primer grupo encontramos a 27 municipios mientras que el segundo comprende 107 comunas.

El análisis estadístico del vínculo entre la capacidad fiscal local de los municipios y el peso de la TISH en la estructura tributaria municipal muestra una baja asociación para los municipios que tienen base imponible fija para el cobro de la tasa. El valor expuesto en el gráfico estaría señalando dicha relación, indicando que cuando la participación de la TISH en la estructura crece un punto porcentual, la capacidad fiscal local aumenta en promedio 0,32 puntos porcentuales.

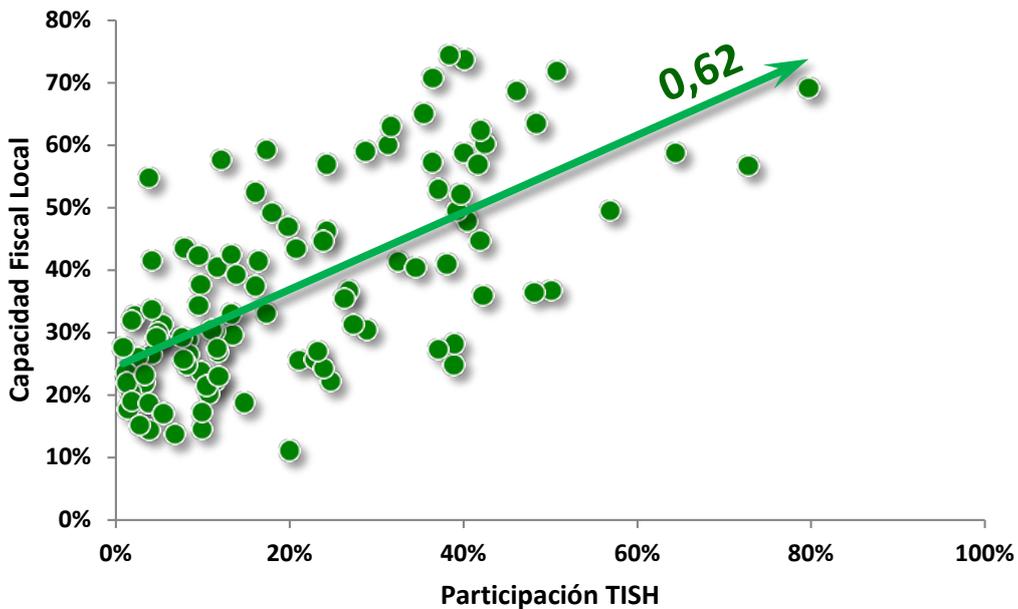
**Gráfico 12 – Relación entre participación de la TISH y capacidad fiscal local  
Municipios con base imponible fija (Año 2014)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

En cambio, cuando se analiza el grupo que incluye ingresos brutos como base imponible, se aprecia que la recaudación de la TISH influye sobre la capacidad fiscal local en forma más pronunciada. En este caso el valor casi duplica lo que se observa para las categorías fijas indicando que ante un aumento de un punto porcentual de la participación de TISH, la capacidad fiscal local sube en promedio 0,62 puntos porcentuales.

**Gráfico 13 – Relación entre participación de la TISH y capacidad fiscal local  
Municipios con base Ingresos Brutos (Año 2014)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de ejecuciones presupuestarias.

En promedio puede decirse que a igual grado de participación en la recaudación tributaria propia, para aquellos municipios que tengan Ingresos Brutos en sus bases imponibles la capacidad fiscal local aumenta más que si tuviese una base imponible fija. A medida que la participación de TISH sea más alta se espera que esta diferencia sea mayor al comparar los dos grupos de bases imponibles. Por último puede agregarse que la capacidad fiscal local promedio de las comunas que tienen base imponible fija es del 27% en tanto que para aquellas con bases imponibles variables es del 38%.

### **Comentarios finales**

En 2014 todos menos un municipio de la provincia de Buenos Aires (Tres Lomas) recauda la Tasa por Inspección de Seguridad e Higiene (TISH).

La recaudación de la TISH muestra un alto nivel de concentración, teniendo en cuenta que 31 municipios, es decir menos de la cuarta parte, representan más del 90% de la recaudación de todas las comunas de la provincia en concepto de esta tasa.

Entre 2008 y 2014 se observó una tendencia a asociar la base imponible de la TISH a indicadores variables. Un total de 19 municipios pasaron de base imponible fija a alguna de las variantes de ingresos brutos. Estos municipios aumentaron en casi 5 puntos porcentuales su participación en la recaudación total del tributo de todas las comunas de la provincia.

Las bases imponibles fijas se concentran en municipios del Interior. A 2014 sólo un municipio del Conurbano (San Vicente) cobraba la TISH con una base imponible fija, comuna que en 2015 cambió a ingresos brutos.

El tipo de base imponible parece tener una importancia considerable en la recaudación de la tasa y, por tanto, sobre la capacidad del municipio de generar ingresos propios, sobre todo en aquellos donde la participación de la TISH es significativa. Los municipios con bases imponibles fijas muestran un menor dinamismo en la recaudación de la tasa en relación a aquellos que vinculan el cobro del tributo al ritmo de la actividad económica. Es así como la capacidad fiscal local promedio de las comunas que tienen base imponible fija es del 27% frente a un nivel de 38% que muestran las que tienen base imponible relacionada a ingresos brutos.