



**Defensoría**

Provincia de Buenos Aires

La Plata, 12 DIC 2018

**VISTO**, el artículo 55 de la Constitución Provincial, los artículos 12, 27 y concordantes de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo N° 13.834 y sus modificatorias, el artículo 22 del Reglamento Interno de la Defensoría del Pueblo, el trámite administrativo N° 22800- 35350/18 y;

**CONSIDERANDO**

Que las presentes actuaciones fueron iniciadas de oficio mediante Disposición N° 22/18 *“con el objeto de verificar el cumplimiento de los derechos consagrados en la Ley Provincial N° 13.136”* de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia – ALAS.

Que la referida ley declara *“de Interés Provincial el apoyo y promoción de las Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS) que se desarrollan en el marco de la denominada Economía Social y a la adecuada organización y difusión de sus fines, articuladas a las estrategias de desarrollo local y regional.”* (art. 1)

Que las actividades comprendidas en la normativa deben ser impulsadas por *“asociaciones informales dedicadas a la producción,*

*comercialización, intermediación de productos y/o servicios”, que cumplan los siguientes requisitos: “a) Esté integrada por hasta diez (10) personas asociadas, incluyendo a los socios y su grupo familiar, y/o hasta dos socios no familiares y su grupo familiar incluidos en el total. b) No posea activos fijos, o en caso de poseerlos, tengan un valor inferior a 50 montos equivalentes a una “canasta básica total para el adulto equivalente hogar ejemplo”, de acuerdo con el índice mensual del INDEC, para todos los miembros sumados, excluidos los inmuebles destinados a vivienda. c) Cuando los ingresos brutos anuales para cada uno de los miembros de la Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia (ALAS) sean menores al ingreso correspondiente al equivalente de treinta (30) “canastas básicas totales para el adulto equivalente – hogar ejemplo” de acuerdo con el índice mensual del INDEC.” (art. 7)*

Que asimismo la norma citada establece que quedan sometidas a sus prescripciones, *“aquellas actividades de contenido económico que poseen como principal objetivo la reproducción de la vida, la subsistencia y el autoempleo.” (art. 3)*

Que en nuestro país, en las últimas décadas la economía popular se ha desarrollado como un sistema económico de subsistencia que incluye diversas instituciones y mecanismos vinculados a formas autogestivas y asociativas de producción para un número cada vez mayor de bonaerenses. La definición del campo de la economía popular es relativamente novedosa e intenta conceptualizar una práctica heterogénea asociada a la economía familiar, a emprendedores cuentapropistas, a trabajadores precarizados, informales y subempleados, entre otros que realizan trabajos desvalorizados socialmente.

Que la Ley 13.136 reviste particular importancia para la economía popular, ya que articula esferas vinculadas a las políticas sobre relaciones

laborales, promoción del empleo productivo, desarrollo social, como sobre la cultura emprendedora, las formas asociativas laborales y el bienestar de la población vulnerable históricamente excluida del mercado de trabajo formal.

Que la existencia de una ley de este tipo presupone el reconocimiento de ciertas carencias básicas por las que atraviesan miles de bonaerenses, como así también la necesidad estatal de llevar a cabo acciones que permitan a los hogares y zonas más vulnerables de la sociedad la conformación de estructuras económicas, que no tienen otra finalidad lucrativa que la de proveer a la subsistencia de sus integrantes.

Que se ha designado como Autoridad de Aplicación de la misma al Ministerio de Trabajo provincial, quien debe coordinar con sus Delegaciones y Consejos Locales Económicos Sociales la implementación de la ley, sistematizando la información de altas, bajas y solicitudes en un *“registro oficial de emprendedores, con el objeto de identificar los sujetos beneficiarios...”*

Que entre los beneficios previstos por la norma provincial para estas actividades laborales de autoempleo y subsistencia, se destaca la exención del Impuesto provincial a los Ingresos Brutos (art. 14), recayendo en la Autoridad de Aplicación la obligación de declarar exentos a los beneficiarios, informando a la Agencia de Recaudación (ARBA) el listado de los mismos a fin que emita la respectiva constancia de exención.

Que aquellos inscriptos en el Registro Ley ALAS deben realizar dos trámites al año para mantener los beneficios de dicha norma: a) renovar esa inscripción y b) realizar la declaración jurada anual de todo lo facturado. En caso de no efectuarse la renovación de la inscripción, se pierde el carácter de beneficiario y por ende la exención del pago del

impuesto a los Ingresos Brutos, pasando a formar parte de la categoría de contribuyente no exento, obligado a presentar la declaración jurada de manera mensual (Resolución Normativa ARBA N° 68/12). Dicha información debe proporcionarla la Autoridad de Aplicación de la ley a la Agencia de Recaudación anualmente.

Que esta Defensoría del Pueblo ha recibido múltiples consultas e inquietudes por parte de trabajadores y trabajadoras de la economía popular con la intención de comprender los motivos por los cuales les estaban reclamando deudas en materia del mencionado impuesto, incluso llegando a manifestar algunos la imposibilidad de afrontar el pago del importe reclamado por la Agencia de Recaudación de la Provincia (ARBA).

Que en este sentido, la Secretaría de Economía Popular de este Organismo de derechos mantuvo diversos encuentros con autoridades públicas competentes en la materia y requirió información a distintos Municipios bonaerenses, así como a la Agencia de Recaudación y al Ministerio de Trabajo provincial, entre otros, a los fines de comprender la dimensión de la problemática.

Que en respuesta a nuestra solicitud de informes, el Ministerio de Trabajo bonaerense manifestó que *"... La principal obligación que genera el registro, para mantener el beneficio de la exención sobre los IIBB, es la renovación de la inscripción al mismo en forma anual. El incumplimiento de dicha obligación implica la pérdida de la exención y la obligación de presentación DDJJ mensuales. Es en esta instancia de incumplimiento de las obligaciones con el registro de Ley Alas y Arba que se contrae deuda por falta de presentación de DDJJ."*

Que según datos oficiales aportados por la Subsecretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires, el

Registro de la Ley ALAS cuenta con 88.920 monotributistas sociales inscriptos en todo el territorio provincial. Asimismo, la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires ha informado que 39.152 contribuyentes inscriptos en la Ley ALAS registran deuda en materia de impuesto a los Ingresos Brutos, de los cuales 36.889 lo hacen en concepto de multa por falta de cumplimiento de deberes formales. Asimismo, dentro de este segmento se encuentran 18.426 contribuyentes adeudando el mismo importe: \$7.661,40, como resultado de dichas multas.

Que los motivos por los cuales se emite la referida deuda pueden ser: falta de renovación anual en tiempo y forma en el Registro Único Ley ALAS; inconsistencias en la actividad declarada en relación con la inscripción en el impuesto a los Ingresos Brutos; ausencia de presentación de declaraciones juradas anuales relativas al mismo; solicitud de baja sin tramitar correctamente; exceder lo previsto en activos, bienes muebles e inmuebles y capital de trabajo.

Que el sector poblacional involucrado desconoce los procesos tributarios e impositivos a los que se somete, al mismo tiempo que no dispone de recursos económicos suficientes para afrontar honorarios por servicios profesionales contables y tiene dificultades de accesibilidad (tecnológicas, culturales, geográficas) para cumplir con los requisitos establecidos por los organismos provinciales intervinientes en el proceso, lo que provoca un desconcierto generalizado de los contribuyentes respecto de las deudas contraídas.

Que de ello se desprende que en algunos casos nos encontraríamos en presencia de un "*analfabetismo tributario*" caracterizado por el desconocimiento o poca formación en materia impositiva por parte del sector afectado y la insuficiencia o imposibilidad de acceder a un adecuado asesoramiento estatal acorde a las

necesidades manifiestas de dicho sector. Se trata muchas veces de un sistema tributario inaccesible, que limita las posibilidades de desarrollo económico de los trabajadores y trabajadoras que no cuentan con la posibilidad de contratar profesionales contadores para dar cumplimiento a los requerimientos impositivos, generando eventualmente en los beneficiarios un “error excusable”, en los términos del Código Fiscal.

Qué asimismo, corresponde señalar que ante la falta de gravedad de la infracción cometida, lo exiguuo de los montos reclamados a los beneficiarios exentos (provenientes de multas por incumplimiento de deberes formales), la Agencia provincial de Recaudación podría dejar sin efecto las mismas aplicando el artículo 71 del Código Fiscal, que recepta el principio elaborado por el Tribunal Fiscal de Apelación y por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, por el cual “resultan atípicas las conductas que importan una afectación insignificante del bien jurídico tutelado”, ya que las deudas no llegan al mínimo previsto por ARBA a fin de emitir los títulos ejecutivos.

Que la Constitución de la Provincia de Buenos Aires consagra en el art. 27 la *“libertad de trabajo, industria y comercio”* y reconoce en el art. 39 que *“El trabajo es un derecho y un deber social. 1- En especial se establece: derecho al trabajo, a una retribución justa, a condiciones dignas de trabajo, al bienestar, a la jornada limitada, al descanso semanal, a igual remuneración por igual tarea y al salario mínimo, vital y móvil.”*

Que el derecho al trabajo se encuentra reconocido y garantizado en los artículos 14, 14 bis y 75 inc. 19 de la Constitución Nacional, como asimismo en diversos tratados internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 6), Protocolo de San Salvador (art. 6), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 14), Declaración

Universal de Derechos Humanos (art. 23), entre otros.

Que en este sentido y debido a su interdependencia e interrelación, la falta o insuficiencia de trabajo impacta directamente en otros derechos, tales como el derecho a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la salud, a la protección de la familia y de la niñez, a la seguridad social, etc.

Que si bien el Estado no podría satisfacer de manera inmediata todos los elementos que integran el contenido de cada derecho, el denominado principio de progresividad, reconocido en diversos pactos internacionales suscriptos por nuestro país, obliga a los estados signatarios a mejorar paulatinamente y hasta el máximo de sus recursos disponibles las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales, de manera integral y continua, para lograr progresivamente su plena efectividad, sin derogar ni reducir los niveles de protección de los derechos ya vigentes, lo que implica la obligación estatal de "no regresividad" como correlato de aquel deber.

Que el abordaje de la economía popular desde esta Defensoría del Pueblo requiere de la elaboración de un diagnóstico complejo e integrador actualizado, no sólo de la temática que nos ocupa, sino también de las múltiples y diversas problemáticas que entraña para los trabajadores y trabajadoras del sector cumplir con los requisitos normativos impuestos desde el Estado provincial.

Que el artículo 55 de la Constitución Provincial, establece que "*el Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes...*", correspondiendo, en consecuencia, de conformidad con las atribuciones conferidas por el artículo 27 de la Ley 13.834 y sus modificatorias, emitir el presente acto administrativo.

Por ello,

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
RESUELVE**

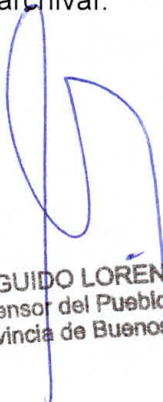
**ARTÍCULO 1: SOLICITAR** al Ministerio de Economía y a la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) tengan a bien tomar las medidas y acciones dentro de sus esferas de competencia, a los fines de dejar sin efecto las deudas en concepto de impuesto a los Ingresos Brutos para aquellas personas inscriptas en el Registro de la Ley ALAS N° 13.136 que hayan sido declaradas exentas por la autoridad de aplicación, procediendo asimismo a dejar sin efecto las multas originadas en incumplimientos a los deberes formales por falta de presentaciones del mencionado impuesto.

**ARTÍCULO 2: RECOMENDAR** al Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires que como autoridad de aplicación, otorgue mayor publicidad y difusión a todos los requisitos necesarios para mantener los beneficios de la Ley 13.136 y realice todas las medidas que estén dentro de su competencia a los fines de dar cumplimiento a la referida ley, entre ellas facilitar la accesibilidad e impulsar la alfabetización tributaria mediante acciones destinadas a los trabajadores y trabajadoras de la Economía Popular.

**ARTICULO 3:** Registrar, notificar y cumplido, archivar.

RESOLUCIÓN N°

**36-18**

  
Dr. GUIDO LORENZINO  
Defensor del Pueblo de la  
Provincia de Buenos Aires