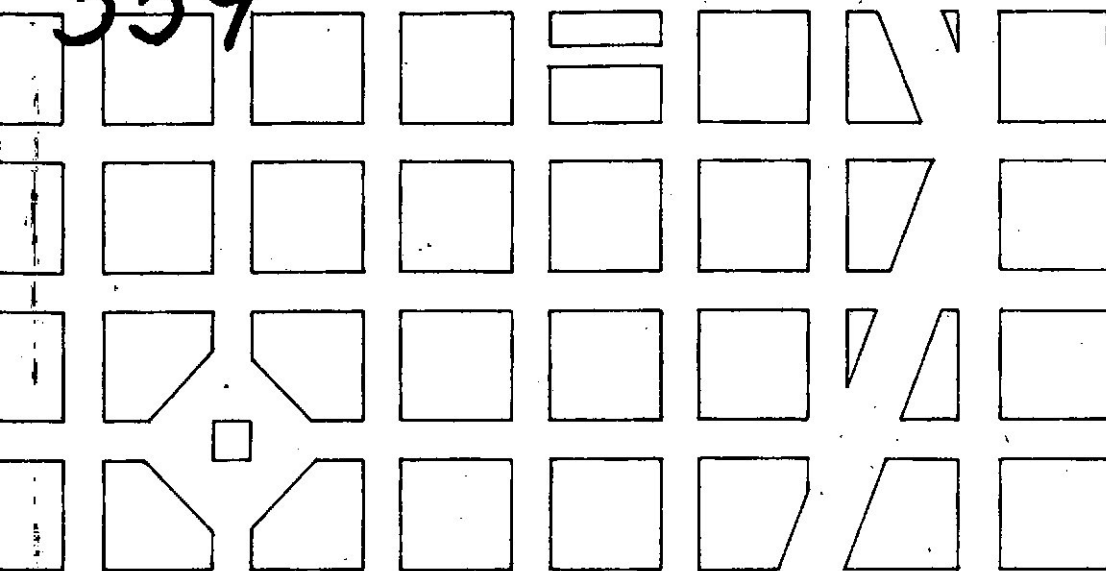


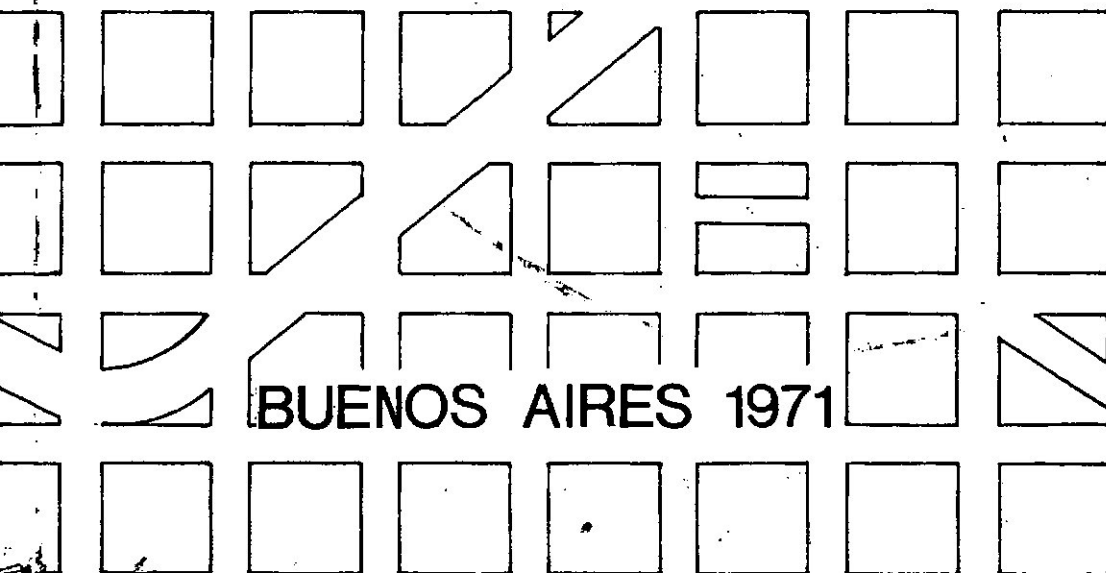
359



El Consejo Federal de Inversiones es el único organismo creado mediante un tratado interprovincial suscripto por todos los estados argentinos y al que adhirieron también la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur. Creado para prestar asistencia técnica a las provincias, es uno de los primeros organismos de planeamiento del sector público y actualmente integra el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo.

La labor del Consejo Federal de Inversiones se desenvuelve en varios planos referidos a la promoción del desarrollo de las provincias y regiones, a través de líneas de estudio y acción operativa que son paralelas a los servicios que presta el Estado a la comunidad. Más de diez años de experiencia en estas tareas quedan evidenciadas, entre otras realizaciones, en una nutrida serie de publicaciones en torno a problemas concretos regionales, que han servido de elementos indispensables de decisión a las soluciones que posteriormente implementaron los poderes correspondientes.

Financiación Pública por Contribución de Mejoras



BUENOS AIRES 1971

CATALOGADO

359

**FINANCIACION PUBLICA POR
CONTRIBUCION DE MEJORAS**

El presente trabajo fue realizado por el C.P.N. JORGE MACON

AREA DE ASUNTOS FINANCIEROS Y ADMINISTRATIVOS:

Jefe: C. P. N. Fernando Alberto Pose

*La posición oficial del C.F.I. en las materias de su competencia se expresa a través de resoluciones o declaraciones de sus autoridades.
En consecuencia, no debe atribuirse carácter de posición oficial del C.F.I. a opiniones expuestas en trabajos firmados.*

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES



11620

**FINANCIACION PUBLICA POR
CONTRIBUCION DE MEJORAS**

Edición del C.F.I.

SERIE TECNICA Nº 3

BUENOS AIRES

1971

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Alsina 1401

Buenos Aires, 1971

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

IMPRESO EN LA ARGENTINA

Se permite la reproducción parcial o total siempre que se mencione la fuente

PARTE "A"

ANALISIS TEORICO

I. INTRODUCCION

Una de las metas del sector público, con respecto a la cual existe mayor grado de acuerdo entre los distintos sectores de la opinión pública argentina, es la necesidad de nuevas obras públicas de diversa naturaleza requeridas para los objetivos del crecimiento y del bienestar. Es muy posible que no exista un acuerdo tan claro en torno a la prioridad asignada a cada una de las obras, ya que en este sector tropezaremos seguramente con fuertes discordancias, pero no hay duda que si afirmamos la necesidad general de aumentar la inversión de los presupuestos nacional provinciales y municipales en obras públicas, la opinión de los diversos sectores de la población será unánime en apoyo de tal iniciativa.

Sin embargo, si pasamos al ámbito de las realizaciones suponiendo resuelto el problema de las prioridades, nos encontraremos con la dificultad de hallar la manera de financiar las obras a realizar.

Teóricamente el problema no tiene nada de complejo, ya que si una comunidad ha decidido realizar un volumen dado de obras públicas con el objeto de brindar un nivel dado de servicios, o lograr determinados objetivos de crecimiento, bastaría con que al mismo tiempo aquélla decida transformar una suma apropiada de ingresos privados en ingresos públicos, estableciendo una estructura tributaria adecuada.

En la práctica ocurre algo bien distinto. Como se ha escrito, normalmente el modelo que la población tiene en mente cuando piensa en servicios o inversiones del sector público, es fundamentalmente diferente a cuando piensa en recursos públicos¹, ambos modelos son por lo común substancialmente incompatibles, puesto que corrientemente el ciudadano medio, requiere más servicios e inversiones que los que corresponden a los recursos de los que está dispuesto a desprenderse.

Esta incompatibilidad básica es, probablemente, uno de los problemas más importantes de política fiscal con que tropiezan los gobernantes cuando deciden emprender un programa de obras públicas que consideran beneficioso para la comunidad que gobiernan, aún cuando ésta comparta sus objetivos.²

No [La resistencia de la opinión pública al incremento de los impuestos, fundada por lo común en la ineficiencia gubernamental para administrar los recursos, es proverbial.

No [Sin embargo, cualquiera sea el juicio de valor que merezca la apreciación referente a la ineficiencia administrativa, es evidente que es imposible prestar ciertos servicios y realizar ciertas inversiones en otro régimen que no sea de administración pública y la resistencia a proveer a ésta de recursos suficientes significa, se justifique o no esta actitud, lisa y llanamente que la obra no puede ser realizada.

Una de las causas fundamentales de la resistencia a los tributos, es probablemente que el sistema más importante de allegar recursos al erario público —los impuestos— están configurados en su mayoría en base al principio de la capacidad de pago y por lo tanto se cobran a personas diferentes de las que reciben los beneficios de los gastos o por lo menos, si se cobra a las mismas personas la medida del impuesto pagado difiere

(1) ECKSTEIN, Otto - Public Finance - págs. 34 y siguientes - Prentice Hall, New Jersey 1964 (hay traducción española de Uteha Mexico, 1966).

(2) Ver: MACON, Jorge: Mejoramiento de las relaciones fisco-contribuyente. Documento presentado en el Congreso de la International Fiscal Association Montevideo 1968 - Reproducido en Boletín de la Dirección General Impositiva, Buenos Aires Abril de 1969.

normalmente de la magnitud del servicio recibido. Los impuestos que se configuran siguiendo el principio del beneficio son por lo general aceptado de mucho mejor grado y el impuesto nacional a los combustibles de automotores —probablemente el tributo argentino más importante entre los que siguen este último principio— es la mejor prueba de esta aserción, dado que a pesar de su importancia cuantitativa, goza de gran prestigio en la población contribuyente.

Debe señalarse que no es mi propósito poner en tela de juicio el principio de la capacidad de pago y por otra parte tampoco sería éste el lugar apropiado; la estructura axiológica de la civilización contemporánea le adjudica, por razones muy valederas que no es del caso comentar aquí, un lugar muy destacado entre sus presupuestos fundamentales, lo que no es obstáculo para que se señale objetivamente uno de sus inconvenientes¹.

Junto a los impuestos, jugando un papel cuantitativamente mucho más modesto, existen otras dos clases de tributos cuya característica fundamental, radica en que de una manera u otra establecen un nexo entre el beneficio o el servicio recibido y la contribución al Tesoro Público es decir que se legislan de acuerdo con el principio del beneficio. Las denominadas tasas y contribuciones de mejoras tienen en común esa característica y el análisis de la naturaleza y de las posibilidades de aplicación práctica de las segundas, es el propósito fundamental de este trabajo.

Como veremos con más detalle más adelante, las contribuciones de mejoras tuvieron una época de auge en la Argentina en la década de los treinta decayendo aceleradamente en los años posteriores. Es mi convicción sin embargo, de que adecuadamente administradas y legisladas, las contribuciones de mejoras pueden ser un apoyo significativo en la financiación de muchas obras públicas, sin que por ello deba esperarse un aporte de tal magnitud que resuelva todos los problemas de financiación.

La amplia variedad de casos que pueden ser cubiertos por esta Institución financiera, impiden aventurar magnitudes generales, pero puede señalarse que solamente en casos muy favorables —obras de bajo costo con gran repercusión en el aumento de valor de las propiedades favorecidas— puede esperarse una financiación del cien por ciento y que, en general en la mayor parte de los casos, la parte financiable por esta vía ha de estar bastante por debajo. Por otra parte existe un límite inferior, también difícil de fijar cuantitativamente en forma general por la variedad de casos posibles, por debajo del cual el costo administrativo de implementar el sistema de liquidación, no ha de justificar el empleo de la contribución de mejoras.

Por otra parte debe subrayarse, que este sistema tiene la ventaja de ayudar a superar la mencionada contradicción inherente a las finanzas del sector público, estableciendo un vínculo directo entre el beneficio que recibe el contribuyente y los fondos de que se desprende, sobre todo si se recurre a algunos procedimientos de votación, que mencionaremos en el curso del estudio, a través de los cuales se condiciona la realización de una obra pública, a la aprobación mayoritaria de quienes tienen que contribuir a su financiación a través de contribución de mejoras, estableciendo de tal manera un vínculo definido entre el beneficio y el pago a la vez que un compromiso de los beneficiarios a contribuir a la financiación.

Es esta una manera de acercar los procedimientos de la economía pública a los de la economía de mercado, que desde varios puntos de vista, especialmente desde el de la financiación, suele resultar más eficiente. En este caso el mecanismo decisorio, en lugar de experimentarse a través del mercado, se obtendría a través de un mecanismo político.

(1) Para un exhaustivo análisis de los principios de la capacidad de pago y del beneficio, ver: MUSGRAVE, Richard A. - *The Theory of Public Finance* - Mc Graw Hill, New York 1959 - Capítulos 4 y 5 - (hay traducción española Madrid 1968).

II. DEFINICION

Los recursos del sector público que revisten el carácter de tributos —es decir aquellos recursos que se distinguen por el hecho de ingresarse compulsivamente— se clasifican tradicionalmente en impuestos, tasas y contribuciones de mejoras. Los primeros se caracterizan por el hecho de que no se requiere una identificación entre el sujeto que los paga y el que recibe el servicio financiado con esos fondos, en tanto que las tasas por el contrario, requieren como causa básica de gravamen, que exista un servicio prestado a la misma persona que lo paga.

Entre ambas formas tributarias, existe una tercera que la mayor parte de los autores se resiste a clasificar en uno u otro sector, por sus características especiales y que se ha denominado contribución de mejoras.

La contribución de mejoras grava el aumento de valor que se opera en la propiedad inmueble, como consecuencia de las obras que construye el sector público. Es evidente que si con fondos de la comunidad se construye una obra pública y como consecuencia de la presencia de dicha obra se valoriza una propiedad particular, existe un enriquecimiento sin causa, por el cual la comunidad que ha gestado y pagado la obra determinante del aumento de valor, tiene un derecho. La absorción por el sector público de la totalidad o de una parte de ese aumento de valor, puede concebirse consiguientemente como un caso específico de la aplicación del principio del beneficio, de acuerdo con el cual el gasto público debe ser financiado por quienes reciben sus beneficios¹.

Observado desde un punto de vista económico, se ha creado lo que se ha dado en denominar una economía externa, es decir una situación en la que el costo privado que soporta el Fisco es mayor que el costo social, ya que la suma que demanda la construcción de la obra, debería ser amortizada en parte por el beneficio que recibe el sujeto privado. Ello determina, en función de los principios básicos de tributación, una situación que permite al sector público exigir un aporte, de manera que el crédito que se ha manifestado externamente, se deduzca de su costo de alguna manera, para acercarlo en la medida posible al costo social, ya que este objetivo constituye uno de los supuestos fundamentales del funcionamiento eficiente de la economía de mercado².

La Enciclopedia de Ciencias Sociales, define la contribución de mejoras como "tributos obligatorios establecidos sobre propietarios de inmuebles, con el propósito de sufragar el costo de obras públicas específicas que han elevado el valor de la propiedad privada".³

La Enciclopedia Británica por otra parte, señala que el término "Mejora" se refiere a la que recibe la propiedad, aumentando su valor más que las meras reparaciones, particularmente el valor aumentado resultante de causas por las cuales un arrendatario o el sector público y no el propietario son responsables. Así cuando la propiedad adquiere

(1) MUSGRAVE, Richard A. - Obra citada - pág. 177.

(2) Para un análisis de estos problemas véase BUCHANAN, James M. - The Public Finances - pág. 129 y siguientes - Irwin Homewood 1960 (hay traducción española Derecho Privado, Madrid 1969) y especialmente PHELPS, Edmund, Fiscal Neutrality Toward Economic Growth - Mc Graw Hill, New York 1965.

Sobre economías externas ver MISHAN, E. J. - Survey of Welfare Economics 1939/59 - American Economics Association; Surveys of Economic Theory, Tomo I Saint Martin's Press - New York 1965 pág. 154 y siguientes (hay traducción española Economía del Bienestar Rialp Madrid 1969). Asimismo ver ARROW, Kenneth y SCITOVSKY, Tibor.; Readings in Welfare Economics - Irwin Homewood 1969, págs. 183 y siguientes. Ambas publicaciones contienen a su vez una amplia bibliografía.

(3) HAHNE, Ernest H. - Enciclopedia of the Social Sciences - Artículo "Special Assessments" - Tomo XIV, pág. 276 y siguientes - New York, 1958.

valor adicional por causa de alguna mejora pública, tal como ensanchar o pavimentar una calle, las leyes pueden requerir que cualquier propietario que obtenga directamente un beneficio pecuniario de la mejora pública, contribuya a financiar una parte del costo total a través de una tributación especial impuesta sobre la propiedad¹.

Por otra parte Seligman —quizá el tratadista más célebre de este tema— define la contribución de mejoras como “una contribución compulsiva proporcional al beneficio especial derivado, destinado a sufragar el costo de una obra de mejoramiento emprendida para beneficio común”².

Tres son los elementos fundamentales que se hallan en estas definiciones.

En primer lugar la obligatoriedad o compulsividad de su ingreso. En efecto, una vez decidida la tributación en esta forma, la voluntad del contribuyente no puede alterar su obligación de tributar, a menos que pueda objetarse la decisión por defectos jurídicos formales o substanciales. Este hecho es lo que lo define como tributo, junto a las dos restantes especies de tributos, es decir, los impuestos y las tasas.

En segundo lugar, la existencia de una obra pública específica que beneficie a un sector determinado de propietarios y que consiguientemente difiere de las obras públicas más generales que benefician a toda la comunidad.

Debe observarse y quizá sea éste el punto más importante, la existencia de beneficios también específicos para cada propiedad ganados por propietarios de inmuebles. Por beneficio específico se entiende un aumento del valor de la propiedad, que pueda atribuirse directamente a la existencia o construcción de una obra pública también específica, lo que implica desechar a este respecto los incrementos de valor que se manifiesten como consecuencia de la evolución general de la comunidad. El beneficio específico es la justificación, el límite y la medida de la contribución de mejoras y consiste en el incremento de valor de un determinado inmueble, por encima del valor que la misma obra pública determine en las propiedades de la comunidad en general.

Este último punto es quizá un tanto sutil pero reviste significativa importancia, especialmente porque ha sido objeto de arduas discusiones, por lo que resulta conveniente insistir un tanto para dejarlo definido y aclarado.

Con mucha frecuencia se ha considerado el impuesto a las ganancias de capital —a las ganancias eventuales en Argentina— vinculada ideológicamente con las corrientes de pensamiento denominadas “georgistas” de gran difusión en el siglo pasado. De acuerdo con ese enfoque el impuesto a las ganancias de capital, se halla justificado por el aumento del valor de las propiedades causado por el progreso, la evolución y el crecimiento de toda la comunidad. Este enfoque a mi juicio es erróneo, entre otras razones porque los impuestos a las ganancias de capital no solamente gravan el aumento de valor de inmuebles, pero equivocado o no este enfoque ha determinado que estos gravámenes se confundan de alguna manera con la contribución de mejoras³.

En tal sentido debe subrayarse que, sea o no el georgismo fundamento de los impuestos a las ganancias de capital, el origen conceptual de la contribución de mejoras debe distinguirse claramente del aumento general del valor de las propiedades. En efecto, aunque no siempre es posible fijar un límite preciso y definido, el aumento general del valor de la propiedad puede atribuirse a los factores evolutivos del conjunto de la comunidad, tales como el aumento de la población, la mejora global de las comunicaciones y el crecimiento económico, en tanto que el aumento de valor a que se refiere la contribución de mejoras, se vincula con la influencia de una obra pública específica y determinada, lo

(1) Enciclopedia Británica - Tomo III pág. 556 - Artículo “Betterment” - Chicago 1966.

(2) SELIGMAN, Edwin R.A. - *Essays in taxation* - August M. Kelley, New York 1969.

(3) Para un examen a mi juicio correcto de los fundamentos de los impuestos a las ganancias de capital, ver: DUE, John F. — *Análisis económico de los impuestos* - El Ateneo, Buenos Aires 1961, Capítulos VI, IX y X; y con mayor amplitud: DAVID, Martin — *Alternative Approaches on Capital gains taxation* - Brookings Institution, Washington, 1969.

No que implica que en este caso se trata del incremento de valor que se opere por encima del aumento general.

En términos más analíticos, el aumento general del valor de la propiedad implica el crecimiento del precio relativo de ésta con relación a los bienes muebles y los servicios, en tanto que el incremento de valor que da origen a la contribución de mejoras, es el aumento del precio relativo de ciertas propiedades específicas, en relación con los demás inmuebles.

Por último es preciso subrayar —aunque de alguna manera se desprende obviamente de las definiciones transcriptas— que la naturaleza del incremento de valor responde a la mera presencia de la obra o del servicio, aunque el uso de la primera o la prestación de los segundos se halle en expectativa o sea solamente potencial.

Esta observación, obedece al propósito de distinguir definitivamente entre la financiación originada en el aumento de valor de las propiedades funcionalmente vinculadas a la obra y la que se funda en el uso.

Aunque conceptualmente se puede separar con claridad el incremento de valor originado por la presencia de una obra o de un servicio, de la prestación efectiva de ese servicio que en algunas oportunidades puede ser también una efectiva fuente de financiación a través de tarifas, tasas o impuestos en función del principio de beneficio, de hecho con frecuencia ambas circunstancias se confunden, requiriéndose una diferenciación suficientemente neta entre ambos efectos, lo que implica una diferenciación también neta entre dos fuentes de financiación.

El siempre útil método de los ejemplos puede ayudar a mejorar la claridad de esta distinción.

Supongamos la instalación de una costosa línea de transportes tal como un tren subterráneo. Puede financiarse en gran medida a través de las tarifas de uso, parte de las cuales pueden destinarse a la amortización del capital invertido o de las deudas contraídas. Pero también una parte puede financiarse a través del aumento de valor que experimentan las propiedades cercanas, por el mero hecho de existir ese servicio que facilita las comunicaciones de quienes las habitan.

Un camino pavimentado, puede financiarse también parcialmente, con contribuciones de mejoras por el incremento de valor de la propiedad originada en el mero hecho de existir para facilitar el transporte de personas y cosas y también puede financiarse en parte, a través del efectivo transporte de personas y cosas tal como se hace en la Argentina a través de los tributos sobre los combustibles.

No Un tercer ejemplo, puede ser un puente importante sobre un río que puede absorber parte del aumento de valor que experimentan las propiedades aledañas y también puede financiarse sobre la base del uso a través del sistema de peaje.

Como puede observarse, en la generalidad de los casos, la posibilidad efectiva de distinción entre la mera presencia del servicio o de la obra y su uso efectivo, es perfectamente posible y tiene la indudable ventaja de distribuir más equitativamente el costo, haciendo su financiación más liviana para quienes deben soportarlo al repartirla más ampliamente.

Esta distinción tiene otra consecuencia práctica de importancia. En efecto, la financiación con origen en el uso de la obra o el servicio, sólo puede verificarse cuando se hallen efectivamente en uso, en tanto que el incremento de valor de las propiedades beneficiadas y consiguientemente la posibilidad de servir de fuente de financiación, puede verificarse total o parcialmente mucho antes. El instante en que dicho incremento de valor se experimenta efectivamente, depende fundamentalmente del grado de confianza de las conclusiones positivas de un estudio de factibilidad, cuando se conoce la decisión ejecutiva de llevar adelante un proyecto, en el llamado a licitación, en la apertura

de licitación o de lo contrario, en cualquier instante entre el comienzo y el fin de la construcción.

Como veremos más adelante, los antecedentes argentinos revelan que en nuestro país la contribución de mejoras se empezó a cobrar en la generalidad de los casos en una fecha bastante posterior a la habilitación, es decir seguramente muy posterior a que el incremento de valor se experimentara efectivamente, circunstancia que en mi opinión, ha sido una de las causas del papel relativamente escaso de la contribución de mejoras en la financiación pública argentina.

Debe subrayarse accesoriamente que quizá la terminología utilizada "contribución de mejoras" sea bastante desafortunada, ya que en idioma español la palabra "mejora" da la idea de incorporaciones de carácter físico a las propiedades inmuebles, más que del aumento del valor de mercado. Es posible que sea útil en algún momento tratar de modificar el nombre, denominándolas "contribución por plus-valía", "contribución por revaluación especial", "contributo" como la denomina un conocido autor uruguayo¹ o alguna otra expresión por el estilo. Por el momento se juzga que la institucionalización actual de este nombre, aún defectuoso, es demasiado profunda para que tal cambio de designación valga la pena, dada la importancia relativamente escasa del problema.

Finalmente cabe aclarar un aspecto vinculado con esta forma de recurso aunque es un tanto obvia. Contrariamente a lo que ocurre con impuestos o tasas que en muchos casos se pagan periódicamente, la contribución de mejoras siempre se paga una sola vez —aunque desde luego puede pagarse en cuotas— a raíz de su naturaleza y su origen.

(1) GIAMPIETRO BORRAS, Gabriel - Las tasas en la Hacienda Pública - Universidad de la República, Montevideo 1959, pp. 278 y ss.

III. RESEÑA HISTORICA

El origen histórico de esta institución es muy discutida. Hay autores que han encontrado rastros de esta forma de recurso público en la Roma clásica.

Las antiguas leyes inglesas, pueden ser consideradas como el origen del actual sistema de contribución de mejoras si prescindimos del antecedente romano. Se remontan al año 1427, fecha en que se sancionaron una serie de leyes que disponían la construcción de un sistema de drenaje en ciertas zonas bajas y que establecían que el costo de la construcción de los murallones, zanjones y cloacas, serían soportados por los propietarios de las tierras beneficiadas por las obras. Rosewater ha descrito el desarrollo histórico ulterior de la contribución de mejoras, especialmente en Francia, Bélgica y Alemania, pero ha encontrado datos contradictorios acerca de su primer uso¹.

En los tiempos actuales, el sistema de contribución de mejoras ha encontrado crecientes aplicaciones, especialmente en el ámbito municipal. En EE.UU. por ejemplo, la importancia fiscal de ese recurso creció tan rápidamente, que en un momento determinado fue el segundo recurso en importancia de las municipalidades, luego de los impuestos generales a la propiedad y ocasionalmente en algunas ciudades, la recaudación de esa fuente excedió a la del impuesto a la propiedad².

Dalton sostiene en cambio, que la contribución de mejoras es una invención norteamericana³, afirmación que es desmentida por la mayor parte de los autores. Lo que sí puede admitirse es que los norteamericanos han sido los primeros que han tratado sistemáticamente el problema. El artículo de Rosewater ya citado, es probablemente el primer intento de efectuar un análisis ordenado de esta forma de recurso. Por otra parte también es norteamericano el más célebre tratadista del tema, el profesor Seligman también citado y ampliamente conocido por sus múltiples aportes a las finanzas públicas.

También quizá sea cierto que los norteamericanos sean los que hacen uso más difundido de este recurso a través de sus autoridades municipales, aunque puede señalarse que en EE.UU. tuvo una época de decadencia a partir de la gran depresión, observándose un repunte de su uso en la década de los cincuenta. Este hecho es quizá el que explique que la bibliografía sobre el tema sea relativamente magra y frecuentemente bastante anticuada.

Por otra parte gran parte de la literatura de planeamiento urbano de ese país, siguiendo la tradición netamente municipal que tiene en EE.UU. la contribución de mejoras, recomienda que buena parte del costo de las mejoras efectuadas, sea pagado por las nuevas áreas que reciben los beneficios⁴.

El primer antecedente de nuestro país se remonta a 1893, año en que la Provincia de Buenos Aires dictó la ley de Desagües, por la cual se ponía a cargo de los propietarios de tierras beneficiadas, parte del costo de los canales de desagüe hacia el mar que se construyeron en zonas rurales de la provincia para drenar zonas inundables. La ley 3037 crea en 1907 una contribución de afirmado para la construcción de caminos. La ley de im-

(1) ROSEWATER, Víctor - Special Assesments; A study in Municipal Finance, Columbia University - Studies in History, Economics and Public Law - Volumen II No 3, New York 1893.

(2) HAHNE, Ernest H. - Obra citada.

(3) DALTON, Hugh - Principios de Finanzas Públicas - Arayú, Buenos Aires, 1953 - pp. 31 y ss.

(4) FITCH LYLE C. - Metropolitan Financial Problems; City and Suburb, The Economics of Metropolitan Growth; Chinitz Benjamín (editor) Prentice Hall, New Jersey 1964.

puestos sobre la valuación de 1914, establece la construcción de caminos sobre propiedades rurales, con una cuota de 0,33 por mil sobre las valuaciones de 1912.

En 1908 se intenta establecer el sistema en la Capital Federal, a través de ley nacional, con el objeto de financiar la apertura de avenidas¹.

(1) LUQUI, Juan Carlos - La contribución especial de mejoras en la República Argentina - Universidad Nacional del Litoral, Rosario 1944.

IV. ANTECEDENTES ARGENTINOS

El propósito de la exposición de los antecedentes argentinos no es el de efectuar un examen exhaustivo, agotando toda la experiencia de nuestro país, ya que este tipo de análisis ha sido realizado en gran parte en otro trabajo más amplio y más genérico¹.

En realidad, el propósito radica en analizar los aspectos substanciales de la experiencia más significativa, con el propósito que sirvan de antecedentes a la experiencia futura para recoger valiosos datos para la elaboración teórica y para que se puedan analizar objetivamente los éxitos y fracasos como base de experiencia para la futura legislación.

Los antecedentes más frondosos que se advierten en la experiencia argentina en materia de contribución de mejoras, se hallan en jurisdicción provincial y no municipal como en EE.UU., especialmente como consecuencia de la sanción de la Ley Nacional de Vialidad N° 11.658, que creó el Fondo Nacional de Vialidad y que en su art. 23 establecía que las provincias participaban en el aludido fondo, siempre que cumplieran una serie de requisitos, entre los cuales se contaba la creación de un fondo provincial de vialidad con recursos propios, entre los que específicamente se hallaba el producto que la contribución de mejoras sobre la propiedad territorial beneficiada con la construcción de caminos afirmados nacionales y de ayuda federal. Las leyes de Vialidad posteriores repitieron en lo esencial esta disposición.

Como consecuencia de estas medidas de origen nacional, muchas provincias se apresuraron a establecer en sus respectivas jurisdicciones el tributo, que prácticamente le llegaba impuesto desde la Nación, como una condición para participar en el Fondo Nacional. A continuación se efectuará un análisis de los más importantes regímenes creados a partir de la sanción de la primera ley de vialidad, hasta algunas de época reciente.



a) PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El art. 11 de la ley provincial de vialidad N° 4117 establecía el gravamen, disponiendo que todas las propiedades ubicadas hasta 5 km a ambos lados de los caminos afirmados o superficies rodantes mejoradas, construidos con fondos de la ayuda federal o por la Dirección Nacional de Vialidad, debían pagar el 50 % del mayor valor adquirido por la tierra a partir del año y dentro de los dos años de librado el camino al servicio público.

Disponía que el justiprecio sería realizado de acuerdo con la ley vigente sobre el impuesto a la valuación, por unidad de superficie y fijada en definitiva por el Poder Ejecutivo como base para el cobro de los impuestos. Disponía además que el pago de las contribuciones sería hecho en 12 cuotas semestrales con el 6 % de interés anual, estableciendo un descuento del 10 % al propietario que dentro de los 6 meses de conformada la liquidación, pagara su deuda íntegramente.

Reglamentariamente se disponía que el 50 % del mayor valor adquirido por las propiedades equivalía en las zonas rurales al 40 % del costo de la obra, al 55 % en las zonas suburbanas y al 70 % en las zonas urbanas. La distribución del costo

correspondiente entre las propiedades adyacentes, se hacía subdividiendo las fajas de 5 kms. a cada lado del camino en otras tres fajas. La primera de 1.500 mts., la 2da. también de 1.500 mts. y la tercera de 2.000 mts., estableciéndose coeficientes de ponderación con el propósito de aumentar la incidencia del gravamen en las fajas más cercanas del camino iguales a seis para la primera faja y tres para la segunda. En lo que se refiere a las zonas urbanas, se disponía la aplicación del pago por frente y en lo referente a las zonas suburbanas, se dejaba librado a la decisión del consejo de Vialidad la distribución con algunas limitaciones, entre las cuales se encontraba la recomendación de respetar los principios generales enunciados por la ley.

Si la aplicación de la contribución distribuida en la forma enunciada, superaba el 40 % de la valuación fiscal más la supervaluación directamente causada por la obra en los dos años posteriores a su habilitación, los propietarios afectados sólo pagaban el 40 % de la valuación fiscal más la supervalorización.

Por Decreto-Ley 7823/56, la Provincia de Buenos Aires modificó el régimen orgánico de la Dirección de Vialidad y al mismo tiempo su régimen de contribución de mejoras. Este Decreto-Ley fue reglamentado por el N° 17.486/56.

Por este último cuerpo dispositivo, se modifica en varios aspectos el antiguo. Las modificaciones consisten substancialmente en ampliar la zona beneficiada en el caso de los caminos rurales a 10 Kms. al lado del camino, presumiéndose que el mayor valor está gravado por un monto básico igual al 32 % del costo de la obra, aunque se dejaba abierta una vía a los contribuyentes, para objetar el monto de las contribuciones que les correspondía.

La distribución que se efectuaba sobre la base del valor fiscal, era afectada por coeficientes que aumentaban el peso de la contribución para las propiedades más cercanas al camino.

Para las zonas urbanas el porcentaje básico del 32 % se elevaba al 70 % y para las zonas suburbanas se elevaba al 55 %, en ambos casos con un recargo especial para las propiedades frentistas. En términos generales, tanto el Decreto-Ley como la reglamentación, dejaban un amplio margen de decisión para contemplar los problemas particulares, en manos del Consejo de Administración de la Dirección de Vialidad, facultándola para decidir los recursos contra las determinaciones y para establecer los coeficientes correctivos, que eran los que determinaban en gran medida la magnitud de la tributación.

La experiencia de la Provincia de Buenos Aires, seguramente la más abundante aunque quizá no la más tecnificada, sugiere tres observaciones importantes que pueden ser útiles desde el punto de vista teórico y práctico.

En primer lugar se dispone que el pago se efectuará —o se iniciará si es en cuotas— después de un año y antes de los dos años de habilitadas las obras. Ese compás de espera a partir de la habilitación de la obra, sigue las tradiciones más consolidadas en la materia, pero de alguna manera traiciona una de las ventajas fundamentales de la contribución de mejoras, la posibilidad de evitar las reacciones negativas de los contribuyentes, vinculando los pagos a un beneficio concreto que se reciba.

El pago de la contribución en época distante y ulterior a la habilitación de la obra y más distante aún del comienzo de la licitación y especialmente del comienzo de la financiación, debilita ese vínculo, impidiendo que la tributación goce de las ventajas de los tributos legislados en función del principio del beneficio.

Es por ello que se recomendará que, en los casos en que ello sea posible se realicen procedimientos de votación para decidir por mayoría si conviene que la obra sea realizada o no, condicionando la realización al pago de la contribución y que ésta se efectúe a partir de una fecha más temprana, ya que existen en nuestro país antecedentes de intentos de cobrar la contribución de mejoras sobre obras realizadas con mucha anterioridad, que fueron enérgicamente resistidas por los interesados.

No El segundo punto que juzgo importante subrayar, se refiere a una discordancia entre la definición del hecho imponible que hace la ley y la forma práctica de determinar la magnitud de las contribuciones efectuada por la reglamentación. En efecto, mientras la ley sostiene que la propiedad beneficiada debe tributar "el 50 % del mayor valor adquirido por la tierra", reglamentariamente se establece que ese 50 % equivale a porcentajes determinados del costo de la obra.

Que el costo de la obra — una parte fija de él — coincida con el mayor valor adquirido por las propiedades es normalmente una casualidad. Si las obras que se proyectan se consideraran prioritarias, según el incremento de valor de las propiedades adyacentes, podríamos esperar una cierta coincidencia, pero como por lo corriente debe esperarse que las obras que se construyan se decidan por el beneficio público que se deriva de ellas, en el cual el incremento de valor de las propiedades adyacentes es más bien accesorio, tendremos que esa coincidencia sólo puede darse circunstancialmente.

No Como veremos más adelante con mayor detenimiento, esta discordancia entre la definición teórica y la aplicación práctica es inherente a las posibilidades efectivas de funcionamiento de esta Institución, ya que resulta prácticamente difícil medir el incremento de valor que se ha operado entre dos fechas determinadas. En efecto, determinar el valor de una propiedad en fecha determinada ya constituye un problema técnico bastante complejo, en general resuelto con valores aproximativos por las técnicas bastantes complejas de la valuación inmobiliaria. Puede considerarse que la alternativa, mucho más sofisticada, de hallar el incremento de valor entre dos fechas determinadas supera las posibilidades efectivas, al menos en el grado de desarrollo actual de la técnica valuatoria.

Resulta consiguientemente admisible este tipo de corrección conceptual, definiendo el mayor valor adquirido por las propiedades linderas, en función del costo de la obra, pero la parte de ese costo que constituye el mayor valor es decir la parte financiable por contribución de mejoras, hubiese sido preferible que fuere graduable de acuerdo con estimaciones generales de ese mayor valor, en lugar de ser fijas como en el caso de la legislación comentada.

Una tercera observación a la legislación de la Provincia de Buenos Aires se refiere a los largos plazos de pago y a la falta de métodos de actualización al nivel de precios. Es muy posible que la falta de una institución de esta naturaleza, sea otra de las causas que ha determinado el fracaso de los últimos años de la contribución de mejoras, ya que la recaudación constante en términos monetarios, va perdiendo con el transcurso del tiempo significación real. En un plazo tan largo como doce semestres, es decir seis años, aún con un ritmo de crecimiento del nivel de precios relativamente lento, existe un deterioro bastante significativo de la capacidad adquisitiva de la recaudación fiscal.

Si Si se considera preciso realizar un conjunto de obras públicas, es deseable que la recaudación por este concepto se convierta en una especie de fondo rotativo, del cual se extraiga la financiación necesaria para las obras de ese tipo, que a su vez generen nuevas recaudaciones. El deterioro de la significación real de los fondos que el Fisco percibe, elimina de hecho en un plazo más o menos largo, la posibilidad práctica de semejante fondo rotativo.

b) SANTA FE

Probablemente uno de los casos más evolucionados en nuestro país como desarrollo del sistema de contribución de mejoras, está constituido por el régimen establecido por la ley provincial de Santa Fe N° 2406. En efecto, esta ley incorpora algunos

adelantos que inclusive no fueron superados con posterioridad e hila tan fino en cuanto a la distribución del costo de las obras, que en algunos casos puede imputársele cierto grado de sofisticación excesiva.

Los principios generales sobre los que se basa la ley, fueron ulteriormente fundamentados por un alto funcionario de la Provincia, en un trabajo presentado en el congreso de Vialidad de 1937 y reproducido ulteriormente en una publicación oficial. A mi juicio este trabajo es una de las monografías más agudas que se han escrito en nuestro país sobre el tema ¹.

La ley establece una zona contribuyente de 10 Kms. a cada lado del camino para los de alto costo, de 5 Kms. para los de bajo costo y de 2 Kms. para los caminos firmes o mejorados de acceso a los pavimentados o de exclusivo interés local, estableciéndose la siguiente ley general de distribución:

$$x = \frac{a}{(y + m)^2 + (ny)^2}$$

donde "x" representa la contribución por hectárea que le corresponde a la propiedad, comprendida en la zona contribuyente, "a" representa el costo por hectómetro de camino; "y" significa la distancia en kilómetros desde el eje del camino al centro de la figura de la superficie abarcada por la propiedad, en tanto que "m" y "n" son parámetros que se modifican según el caso concreto. Para los caminos pavimentados de alto costo "m" y "n" valen respectivamente 14 y 3; para los de bajo costo 11 y 4; y para los caminos firmes o mejorados de acceso a los pavimentados o de exclusivo interés local, 7 y 6.

La fórmula de distribución enunciada carece de un desarrollo deductivo, de manera que no existe forma racional de fundamentarla. En efecto, de acuerdo con lo expresado por el autor, la fórmula lo mismo que los parámetros, han sido halladas a través de experiencias de muestreo en las que se examinó la influencia del aumento del valor de la propiedad de distintas obras viales y se trató de identificar si ellas seguían una ley general. De acuerdo con lo afirmado por el autor la ley general es la expresada y por ello se denomina "Fórmula empírica".

Las limitaciones al monto de la contribución, están determinadas estableciendo que los contribuyentes de mejoras soportarán como mínimo el 40 0/0 de la obra pero hasta un máximo del 20 0/0 del valor de las propiedades.

En materia de contribución de mejoras en las zonas urbanas, la ley 2406 establece los mismos principios vigentes para las zonas rurales, con algunas modificaciones de importancia.

En primer lugar, se establece que debe limitarse taxativamente la zona denominada "urbana de jurisdicción comunal", aplicando a la superficie total encerrada por el perímetro el monto de la contribución que le correspondería como zona rural, con el agregado del mayor costo del pavimento por obras accesorias inherentes a la urbanización, mayor ancho de la calzada, cordones, alcantarillas, etc.

El monto así establecido debe ser prorrateado sobre la superficie contribuyente en forma decreciente en progresión aritmética por hileras de manzana a medida que se alejan del pavimento siendo la contribución mínima —es decir, el último término de la progresión— igual al duplo de la tasa rural aplicada estableciéndose además un adicional por metro lineal de propiedad frontera, equivalente al 5 0/0 del costo del metro lineal de pavimento. El criterio seguido en esta parte de la ley, resulta un tanto

(1) NICOLI, V.F. - La contribución de mejoras por caminos pavimentados en la Provincia de Santa Fe.- Coronda 1940.

oscuro y complejo para aplicación práctica, pero deja en claro un principio que interesa sentar con toda claridad, consistente en que las propiedades ubicadas en calles adyacentes a las que se pavimentan, soportan parte del costo de la obra.

Tal como en el caso de la Provincia de Buenos Aires, en la Provincia de Santa Fe se define el incremento de valor de las propiedades originado en obras públicas, a todos los efectos prácticos, como una parte del valor de la obra construida, sólo que esta parte no está establecida explícitamente en forma de porcentaje en el texto de la ley, sino que surge de la aplicación de la fórmula empírica mencionada. Esta proporción no es exacta sino variable, aunque en la práctica esta variación se produce entre límites relativamente escasos.

Para tener una idea de la magnitud podemos suponer que el centro geométrico de todas las propiedades se halla exactamente en mitad de la zona contribuyente, es decir a 5 Kms., 2,5 Kms. y 1 Km. según el caso del eje del camino. Con tal supuesto y con los parámetros elegidos, resulta que en los caminos de alto costo la contribución de la zona de 10 Kms. a cada lado del camino cubre aproximadamente un 34 % del costo. En el caso de los caminos de bajo costo, la contribución de la zona de 5 Km. a cada lado del camino cubre un 35 % del costo, en tanto que en los caminos mejorados de acceso la contribución de la zona de 2 Km. a cada lado del camino cubre un 40 % del costo.

Obviamente dada la naturaleza de la fórmula empírica, cuando más alejado esté el centro de la propiedad del camino, más baja será la tributación por hectárea de la parte de la propiedad incluida en la zona contribuyente. Los parámetros "m" y "n" juegan el papel fundamental de magnificar la significación del factor "y", es decir de la distancia al camino, ya que ésta es una magnitud por lo corriente bastante baja. Esta función de los parámetros es importante, especialmente para acomodar la fórmula a los distintos anchos de la zona contribuyente, según la naturaleza de los caminos implicados, concentrando la contribución en las propiedades más cercanas de los casos en que la zona contribuyente se estrecha, de manera que pueda financiarse una parte alícuota aproximadamente igual del costo de la obra en cualquiera de los tres casos.

En 1963 se modificó el sistema aunque manteniendo en general los mismos principios.

Por esta reforma se establece que la contribución mínima de las propiedades será igual al 40 % del costo de la obra.

Por otra parte se unifican los caminos de alto y bajo costo ampliándose para ambos la zona contribuyente a 15 Kms. a cada lado del camino, subdivididas en dos fajas de 7,5 Km. cada una.

La fórmula general de distribución se modifica por la siguiente:

$$x = \frac{a}{my^2 + ny + p}$$

Para la primera faja "m", "n" y "p" son iguales respectivamente a 0,91-52 y 217; en tanto que para la segunda faja son 25 - 71 y 659.

Para los caminos, de acceso a rutas o de exclusivo interés local, se lleva la zona contribuyente a 3 Km., manteniéndose la fórmula de distribución de la ley anterior.

Con respecto a estos últimos caminos, se introduce la importante novedad de que la construcción se llevará a cabo solamente cuando exista la conformidad de los vecinos que representen el 70 % de la superficie afectada.

c) ENTRE RIOS

Por ley 3.397 del año 1946, la Provincia de Entre Ríos estableció en su

jurisdicción la contribución de mejoras de acuerdo con principios enteramente similares a los utilizados por la Provincia de Santa Fe. En fecha reciente la legislatura provincial incorporó como título XII del Código Fiscal, lo substancial de las disposiciones de la aludida ley, restableciendo con ello el sistema.

d) CHACO

Por Decreto N° 266/65 y sobre la base de las disposiciones de la ley N°597, la Provincia de Chaco reglamentó las condiciones en que se liquidaría la contribución de mejoras en su jurisdicción.

A tales efectos se define como zona contribuyente la situada en la faja 15 Km. a ambos lados del camino. Se establece que el monto del mayor valor, estará determinado por el 30 % del costo del camino.

La ley de distribución para los caminos de zonas rurales y para los de zonas rurales de ejidos municipales, establece que la proporción a cargo de los propietarios, estará en razón inversa a la distancia del centro geométrico del inmueble al eje del camino.

Para la contribución en zonas urbanas se establecen similares principios, tomando la totalidad de la zona urbana delimitada con un solo inmueble y aplicando a las parcelas urbanas fronterizas al camino, un adicional equivalente al 5 por mil del costo por metro lineal de camino.

e) CORDOBA

Por ley 1.945 y por Decreto N° 30.385/47 se establece un régimen de contribución de mejoras en la Provincia de Córdoba que incluye los caminos rurales y calles urbanas.

En lo que se refiere a las contribuciones rurales, la ley establece una zona contribuyente total de 6 Km a cada lado del camino, dividida en franjas de 2 Km. cada una, cuya contribución es mayor a medida que se aproxima al camino.

En lo que se refiere a la contribución de mejoras dentro de los radios urbanos, ésta se establece de acuerdo con el principio de gravar solamente al propietario frentista.

f) CORRIENTES

Por ley 1.811 y Decretos 1.20/57 y 656/56, la Provincia de Corrientes establece también un sistema de contribución de mejoras a las propiedades rurales y urbanas que dispone que los contribuyentes soportarán el 80 % del valor de las obras.

g) MENDOZA

Por Decreto-Ley 6.859/57 la Provincia de Mendoza estableció un sistema de contribución de mejoras más amplio que las demás provincias, ya que mientras estas últimas se refieren substancialmente a caminos, en la Provincia de Mendoza se incluyen algunas obras de distinta naturaleza.

Se divide el régimen en tres categorías: 1) Mejoras Urbanas; 2) Mejoras rurales; 3)

Obras de riego. Como puede observarse la Provincia de Mendoza constituye probablemente una excepción en el país, al incluir obras diferentes de la pavimentación de calles y caminos en la financiación a través de contribución de mejoras, dado que, como se verá enseguida, en el concepto de mejoras urbanas y rurales entran una serie de obras públicas además de pavimentos.

Entre las disposiciones genéricas al régimen, se establece que la recaudación de contribución de mejoras constituye un recurso específico de la repartición que financió y construyó la obra, que las diversas contribuciones de mejoras de carácter provincial y municipal que gravan simultáneamente un inmueble no pueden exceder en conjunto el 50 % del valor real del suelo desnudo de la zona afectada ni del monto total de mayor valor incorporado por las obras públicas, estableciéndose un régimen de pago en cuotas que establece como tope para cada cuota el 50 % de la renta bruta real o potencial del inmueble gravado. Cuando el conjunto de las contribuciones de mejoras exceda los límites citados, el excedente no será absorbido por el Gobierno Provincial o la Administración Municipal, sino que se efectuará una redistribución proporcional adecuada al caso.

Las mejoras urbanas pueden ser de carácter provincial o municipal, disposición que contempla la posibilidad peculiar a la Provincia de Mendoza, de que existan obras de carácter urbano que abarquen más de un municipio, a raíz del hecho de que la ciudad de Mendoza está subdividida políticamente en varios municipios.

Las obras de carácter urbano afectadas al régimen son las siguientes: a) Instalaciones de agua corriente y cloacas; b) Instalaciones de alumbrado público y para alumbrado y fuerza motriz particular; c) Pavimentación de calles.

Se dispone la distribución de la totalidad del costo de estas obras y la zona contribuyente está determinada por las propiedades frentistas de las calles correspondientes.

La distribución entre dichas propiedades del costo total de la obra, es en proporción a la superficie y a la profundidad de las parcelas, existiendo una opción para el pago en cuotas que va de 5 a 10 años con interés bancario. Específicamente el costo de las alcantarillas o sifones del pavimento de las bocacalles, se reparte entre los propietarios de las parcelas que tienen frente a las calles que la forman en todos los rumbos hasta la mitad de cuadra.

Las mejoras rurales se subdividen también en tres clases: a) Instalaciones para la provisión de agua potable; b) Instalaciones de energía eléctrica para luz y fuerza motriz particular; y, c) Pavimentación de caminos. Las dos primeras se distribuyen entre los contribuyentes de mejoras en un 60 % de su costo, en tanto que la tercera admite la variabilidad de la proporción del costo a cargo de los contribuyentes de mejoras desde el 100 % hacia abajo.

En lo que se refiere a la zona contribuyente, ésta se halla determinada por las propiedades servidas por las instalaciones.

En lo que se refiere al pavimento de caminos rurales, la zona contribuyente se establece en 1.500 metros a cada lado del camino y los contribuyentes de mejoras deben pagar el 40 % del valor de la obra cuando se trata de predios con derecho a riego o cultivados y el 20 % en los casos de predios incultos. Se fijan cuatro zonas paralelas a cada lado del camino de 200, 300, 400 y 600 mts. de ancho que deben pagar respectivamente el 40, el 30, 20 y 10 % de la proporción que corresponda del costo de la obra según se trate de tierra cultivada o inculta.

La distribución se hace de acuerdo con la superficie y el pago se debe efectuar en 10 anualidades a partir del año en que el camino queda librado al uso público, con interés bancario.

Se encuentran incorporados al régimen de contribución de mejoras las obras de riego, medianas y mayores, diques, impermeabilización de canales, etc., excluyéndose

expresamente las obras menores. Se dispone que se distribuya de acuerdo con la superficie el 60% del costo de esas obras, entre las propiedades de la zona beneficiada, pagaderas en el plazo de 10 a 25 años con interés bancario.

La zona beneficiada por las distintas obras se determina según la naturaleza de las obras de acuerdo con el siguiente detalle: 1) Construcción de diques y sus mejoras: comprende las propiedades con derecho de riego definitivo o eventual del respectivo río; 2) Construcción, ampliación, o impermeabilización de canales y tomas: comprende las propiedades directamente beneficiadas empadronadas en el cauce respectivo; 3) Defensas ribereñas, reencauces y corrección de márgenes: comprende las respectivas propiedades ribereñas y las irrigadas, aguas abajo de dichas obras; 4) Rectificaciones, profundizaciones, limpieza de arroyos, perforaciones y trabajos para aumentar el caudal que aportan los ríos: comprende las propiedades regantes y los terrenos saneados.

h) SANTIAGO DEL ESTERO

Por ley 2.888 del año 1960 la Provincia de Santiago del Estero estableció su régimen de contribución de mejoras incluyendo en el mismo exclusivamente las obras viales.

Para las zonas rurales la zona contribuyente se fija en 6 Km a cada lado del camino, subdividida a su vez en tres fajas paralelas de 2 Km de ancho cada una.

El mayor valor adquirido por las propiedades se define con el 30 % de la valuación de las propiedades situadas en la faja contigua a la obra vial, más el 20 % de la situada en la faja central más el 10 % de la valuación de aquéllas situadas en la faja exterior. Se establece el gravamen en el 50 % del mayor valor adquirido, de acuerdo con la definición enunciada hasta un tope del 40 % de la obra vial y el 20 % del valor de la propiedad.

En materia de contribución de mejoras en zonas urbanas, se define la zona contribuyente como las propiedades con frente a la zona vial. El mayor valor adquirido por las propiedades beneficiadas, se fija en el 30 % de su valuación y la contribución a pagarse se establece en el 80 % del valor así determinado, con un tope máximo que llega al 30 % del costo total de la obra.

i) CAPITAL FEDERAL

La Municipalidad de la Capital Federal tiene una experiencia relativamente escasa en materia de contribución de mejoras, al menos en comparación con lo que cabría imaginar en una ciudad de tal magnitud. Existen no obstante algunos casos, como el de la pavimentación de la Avenida Perito Moreno, en los que se formularon proyectos detallados al respecto.

La ley nacional Nº 11.593 de 1932 autoriza expresamente a la Municipalidad a cobrar una contribución a los propietarios frentistas a los pavimentos. Algunos autores consideran que esta forma de recaudación constituye una contribución de mejoras, opinión que no comparto por cuanto falta tributación de los propietarios no frentistas cuyas propiedades también han mejorado su valor.

Tal hecho vendría a perfeccionar la concepción teórica de la contribución de mejoras al configurar tributación en mérito de su aumento de valor, elemento que falta conceptualmente si sólo se gravan los inmuebles frentistas. Sin embargo la contribución de la Capital Federal, posee el elemento "compulsividad" lo que lo configura como tributo y sin lo cual constituiría una mera obra construida en común.

La ley 11.593 dispone la distribución de la totalidad del costo del pavimento

entre los inmuebles frentistas en proporción a la superficie hasta los 20 mts. de fondo, el 50 0/0 de la superficie desde los 20 hasta los 40 metros de fondo y el 25 0/0 de la superficie desde los 40 hasta los 100 mts. de fondo.

En términos simbólicos la distribución es:

$$c_i = \frac{M (x_i + 0,50 y_i + 0,25 z_i)}{\sum_{i=1}^n (x_i + 0,50 y_i + 0,25 z_i)}$$

Donde:

c_i = Contribución que corresponde al inmueble "i".

M = Costo total del pavimento.

n = Número de inmuebles afectados por la contribución, es decir, los que dan frente al pavimento.

x_i = Area del inmueble "i" desde el frente hasta los 20 metros de profundidad o hasta donde llegue si tiene una profundidad menor.

y_i = Area del inmueble desde los 20 metros hasta los 40 de profundidad si es que el inmueble tiene superficie comprendida entre estas medidas.

z_i = Area del inmueble "i" desde los 40 metros de profundidad hasta los 100, si es que el inmueble tiene superficie comprendida entre estas medidas.

Puede agregarse que las áreas a profundidades mayores de 100 metros no son computadas¹.

(1) Para un prolijo, cuidadoso y completo análisis de la Jurisprudencia Argentina sobre este tema, véase GIULIANI FONROUGE, Carlos - Derecho Financiero - Depalma, Buenos Aires 1965 - Tomo II pp. 817 y ss.

V. ANTECEDENTES EXTRANJEROS

a) GRAN BRETAÑA

A partir de 1967 Gran Bretaña —país en el cual la contribución de mejoras tiene una larga tradición pero que en épocas recientes había abandonado prácticamente su utilización para financiación pública— reinstauró el sistema.

De acuerdo con el nuevo régimen cualquier obra pública o mejora para el desarrollo urbano o rural, es susceptible de ser financiado por contribución de mejoras en medida a decidirse en cada caso.

El valor susceptible de ser transferido al sector público, "valor de desarrollo" en la terminología legal, se halla determinado en la generalidad de los casos por la diferencia entre el "valor de mercado" y el "valor de uso" diferencia a la que en ciertos casos se deduce el valor de las mejoras. El valor de mercado está determinado por la capitalización del valor locativo del bien, en tanto que el valor de uso se halla establecido por coeficientes técnicos vinculados con la tierra libre de mejoras¹.

La posibilidad del régimen británico de hallarse establecida en tales términos, se basa en un catastro altamente desarrollado como base de impuestos inmobiliarios municipales. Como veremos en la segunda parte de este trabajo, por lo corriente es bastante difícil implementar en la práctica un sistema como éste que, por otra parte, coincide enteramente con la definición misma de contribución de mejoras, aunque no con los antecedentes argentinos.

b) FRANCIA

Por ley N° 61-691 de 1961, se establece en Francia un sistema de contribución de mejoras que se denomina "Canon de equipamiento", referido al equipamiento de zonas urbanas exclusivamente.

La ley generaliza el régimen dejando librado a la decisión de la autoridad local, en cada caso, la forma de distribución, determinando que se establecerá a propuesta de las colectividades interesadas o de agrupaciones de tales colectividades para su provecho exclusivo. El monto total a que puede ascender la recaudación de cada colectividad local, no puede exceder el 70 % de la carga financiera total, deducidas las subvenciones que tengan las colectividades interesadas en la realización de los trabajos de equipamiento colectivo.

Una ley de 1964 reemplazó esta legislación por una nueva, que permitía a las administraciones municipales imponer una contribución de mejoras por una vez sobre la tierra con o sin mejoras, en áreas en las cuales los municipios emprendieran obras de urbanización o la construcción de obras de infraestructura, tales como caminos, aguas corrientes y similares.

La contribución fue diseñada especialmente para proveer a los Gobiernos Municipales con fondos para llevar adelante los trabajos, mediante el sistema de gravar a los beneficiarios de los mismos.

La contribución se establece sobre la base de un valor resultante del uso potencial

(1) Revista "Taxation" - An introduction to the betterment levy - Londres, Noviembre-Diciembre de 1966.

más bien que del uso actual de las tierras que se hallan dentro del área que contribuye, sobre la base de la teoría de que ello puede inducir a los propietarios a utilizar su terreno hasta el límite de sus posibilidades potenciales, ya sea construyendo o vendiéndosela a otros que construyan.

La contribución puede ser recaudada por cualquier municipio o por un grupo de municipios, en los casos en que hayan tomado a su cargo en común la construcción de obras de renovación urbana o de construcciones de infraestructura. La contribución puede ser establecida sólo sobre propietarios dentro del área beneficiada, definida en un decreto emitido por el Prefecto Departamental.

Dentro del área incluida la tasa es uniforme, en forma de una cuota de diez nuevos francos por cada metro cúbico de volumen de construcción que se considera potencialmente posible o de lo contrario de la construcción existente, en los casos en que ésta supere a la posible.

Es destacable en el caso francés la concepción de gravar la edificación "potencial" y también el hecho de que en gran medida se abandona la concepción teórica de la contribución de mejoras al cuantificar el gravamen de ese modo¹.

c) AUSTRALIA

En Australia la contribución de mejoras se utiliza fundamentalmente en esfera municipal para cubrir el costo de ciertas funciones municipales en particular, tales como pavimentación o mejoras de calles, obras de drenaje y similares.

Si la función específica sólo beneficia un área especial dentro de la jurisdicción de la autoridad que impone el gravamen, ésta suele exigir un tributo por separado que es simplemente, un impuesto especial establecido exclusivamente dentro del área beneficiada².

Puede señalarse, con respecto al régimen australiano, una mayor amplitud de concepción de la institución con respecto a los restantes regímenes.

En efecto, el régimen de contribución de mejoras se diferencia de un impuesto inmobiliario en dos aspectos fundamentales. En primer lugar el impuesto inmobiliario es de carácter general y consiguientemente es pagado por todos los propietarios de inmuebles, en tanto que la contribución de mejoras se restringe a una zona perfectamente definida, la que de alguna manera recibe la influencia de la obra pública. La segunda diferencia entre la contribución de mejoras y del impuesto inmobiliario, radica en que este último es normalmente función de la valuación catastral, función que puede ser proporcional o no, en tanto que la contribución de mejoras suele graduarse de acuerdo con la magnitud o intensidad de la vinculación del inmueble con la obra a que se refiere, sin perjuicio de su relación con la valuación.

En el caso de Australia se ha establecido, además, un tipo de gravamen intermedio que tiene una de esas características y no la otra. En efecto, el tributo mencionado que rige solamente dentro del área beneficiada, se identifica con el impuesto inmobiliario en tanto que es función de la valuación catastral sin graduarse en función de la vinculación con la obra, pero en cambio se restringe a un área determinada como si fuera una contribución de mejoras.

d) INDIA

En Calcuta y Punjab existen empresas constructoras privadas autorizadas expre-

(1) HARVARD LAW SCHOOL - Taxation in France - Chicago 1966, pp. 1130 y ss.

(2) HARVARD LAW SCHOOL - Taxation in Australia - págs. 73 y ss. - Chicago 1958.

samente a cobrar contribuciones de mejoras, que son efectivamente tributos sobre el aumento de valor de la tierra urbana, resultante de la ejecución de esquemas de planeamiento urbano o en general de mejoras urbanas.

Las autoridades municipales de Madras, Pradesh y Bombay poseen similar autorización.

Estas autorizaciones del gobierno estatal, son específicas para cada obra y generalmente se acuerdan sólo en casos importantes.

Aunque la legislación no lo mencione expresamente, en la práctica el volumen de gravamen está limitado por el costo de los proyectos¹.

La legislación de la India introduce la novedad de permitir la recaudación de la contribución de mejoras por empresas privadas, generalmente las empresas que ejecutan las obras. Esta forma de recaudación no está en general de acuerdo con las tradiciones y los usos de la Argentina, no obstante lo cual en mi opinión no debe desestimarse como una alternativa posible en casos específicos en los cuales por una razón u otra se considere más eficiente. La responsabilidad pública por la administración de una fuente tributaria, puede cumplimentarse ejerciendo una fiscalización apropiada.

En cambio merece una crítica el hecho de que los estados provinciales autoricen en cada caso la recaudación de este tributo.

En efecto, como se ha señalado, la contribución de mejoras es un tributo concebido en función del principio de beneficio, es decir, de un principio de tributación que trata en cierta medida de imitar el mecanismo de la economía de mercado y por lo tanto no existe mayor razón para que no pueda funcionar en forma descentralizada sujeto libremente a la decisión de las autoridades municipales, siempre que los principios generales se hallen expresamente enunciados en una ley.

En efecto, si los municipios pueden decidir con mucha frecuencia la aplicación de impuestos, que implican efectivas redistribuciones de la renta, no existen razones de demasiado peso para exigir autorizaciones expresas en los casos en que existe un "quid pro quo" bastante semejante al de la economía de mercado.

e) VENEZUELA

Los tres niveles gubernamentales de Venezuela están autorizados a aplicar la contribución de mejoras por la "Ley de expropiación por causas de utilidad pública o social" de 1947 en concepto de apertura y ensanches de calles y avenidas, plazas, parques, jardines, caminos y proyectos de irrigación y drenaje, en función de la proximidad de la propiedad a la obra. Los propietarios deben pagar el 75 % del aumento de valor.

Para establecer el incremento de valor, la ley prevé una valuación de la propiedad antes de comenzar la construcción y otra después de completada. La contribución puede pagarse hasta en diez cuotas anuales.

De acuerdo con las evidencias disponibles, de hecho el uso de esta autorización legal es nulo, no obstante lo cual, el distrito federal y probablemente algún otro municipio, han utilizado la alternativa, común también en Estados Unidos y en Argentina, de hacer pagar a los frentistas el costo de los pavimentos².

(1) HARVARD LAW SCHOOL - Taxation in India - págs. 93 y ss. - Chicago 1960.

(2) SHOUP Carl y otros - The fiscal System of Venezuela - págs. 337 y ss. New York 1957.

f) ESTADOS UNIDOS

Las administraciones públicas de los Estados Unidos, especialmente las municipales, usan la contribución de mejoras para tres objetivos principales:

a) para financiar obras públicas tales como calles y cloacas que poseen un carácter más o menos permanente.

Teóricamente los costos deben ser compartidos por la propiedad beneficiada, en proporción al beneficio recibido, pero los costos se dividen de acuerdo con factores arbitrarios que, en el mejor de los casos, tienen una relación aproximada con los beneficios;

b) muchas municipalidades han empleado la contribución de mejoras para financiar servicios como limpieza e iluminación pública que generalmente se clasifican como gasto corriente;

c) se han cobrado tributos, llamados también erróneamente contribución de mejoras, a propietarios que rehusan eliminar la nieve, el hielo y otros elementos indeseables junto a sus inmuebles, para financiar el costo de hacerlo con empleados municipales.

La tradición de la contribución de mejoras en Estados Unidos parece ser tan arraigada y su prestigio tan marcado, que se denominan con ese nombre a tributos que indudablemente revisten el carácter de tasas.

El uso de la contribución de mejoras por municipalidades está limitado, al menos en general, por las constituciones estatales y a veces por las leyes del estado. Sólo unos pocos estados han establecido procedimientos estándar para las municipalidades. Una ley del estado de New Jersey de 1917 establece prácticas uniformes. California y algunos otros estados han tratado de estandarizar por lo menos una parte de la administración de ese recurso. Se admite comúnmente en esas reglamentaciones, que la magnitud del tributo no debe sobrepasar el incremento del valor de la propiedad que resulta de una obra pública, pero la justicia no siempre admitió este criterio. Otra regla de carácter general es que la recaudación de este recurso no debe exceder del costo de la obra.

En los primeros usos de la contribución de mejoras la propuesta de hacer la obra era efectuada por una mayoría de propietarios beneficiados. Cuando se halló que tal procedimiento retrasaba los programas de obras, muchas leyes estatales y ordenanzas municipales comenzaron a acordar a los cuerpos deliberativos municipales o alguna otra autoridad pública, la facultad de tomar la iniciativa. Después de que se propone un proyecto, es costumbre mantener una audiencia pública en la que los propietarios que desean protestar son escuchados. Algunos estados requieren un referéndum. Usualmente una mayoría determinada puede disponer, desde una demora de seis meses a un año para comenzar la obra, hasta el abandono total de la iniciativa. En algunos casos el Concejo Deliberante u otro cuerpo deliberativo puede rechazar las objeciones de los propietarios por una mayoría de dos tercios o tres cuartos. Las ciudades grandes como Nueva York, se suelen dividir en distritos, cada uno con una junta local que propone las obras.

Una cuestión que finalmente se plantea, es la medida en que la obra beneficia los vecinos. Si una obra, digamos un parque, beneficia toda la ciudad o una parte de ella, deberá ser pagada con impuestos. Si por el contrario se trata de una inversión que beneficia sólo a los vecinos, éstos deben soportar sus costos. La decisión final a este respecto descansa fundamentalmente en los cuerpos deliberativos.

Generalmente los frentistas pagan la totalidad del costo de las aceras. Muchas ciudades financian por lo menos parte del costo de los pavimentos, gravando las propiedades presumiblemente beneficiadas, llegando a financiar la totalidad del costo de esa manera. Por lo común, se efectúa un estudio del área especialmente beneficiada.

Una vez establecida la parte del costo a ser financiada con contribución de mejoras y el área beneficiada con cierto margen de arbitrariedad, es necesario atribuir a cada inmueble la magnitud del tributo que le corresponde. Varios son los métodos que se emplean y difieren según el tipo de obra y la municipalidad que impone el tributo.

En pavimentos, aceras y cloacas, es común gravar cada inmueble en proporción a las medidas del frente, método que es criticado porque no toma en cuenta otros importantes factores como profundidad, forma, valor y ubicación del terreno, lo que puede llevar a resultados altamente inequitativos.

En otras ocasiones la base es el área del terreno, que tiene similares defectos que el frente.

La distribución también suele ser efectuada de acuerdo con el valor de la propiedad, lo que supera los defectos señalados pero depende fundamentalmente de la calidad de la valuación catastral.

Otro importante factor es la proximidad del inmueble con la obra. Este elemento generalmente es considerado solo o en unión de otro factor. Cuando más cerca se halle la obra mayor beneficio tiene¹.

La contribución de mejoras es una institución que tuvo gran auge en Estados Unidos desde principios del presente siglo. A partir de principios de la década de los treinta decayó abruptamente a raíz de la gran depresión pero en los últimos años tiende a reaparecer.

g) COLOMBIA

Los propietarios de bienes inmuebles del Distrito de Bogotá, están sujetos a contribuciones de mejoras por la presente valorización de sus propiedades, como consecuencia de las mejoras públicas de la vecindad.

En realidad dado el hecho de que esta contribución se repite año tras año y a raíz de la amplitud de la naturaleza del gasto público que es financiado mediante esa contribución, debe considerarse que tiene todas las características de un impuesto. A diferencia de los impuestos, sin embargo, su monto es incierto y puede gravar a ciertos propietarios año tras año, mientras que otros se hallan totalmente liberados en un año y son gravados pesadamente en otro.

Para el municipio de Bogotá, este es un recurso financieramente muy importante, ya que aproximadamente iguala en recaudación al conjunto del impuesto inmobiliario y las tasas de alumbrado, barrido y limpieza.

Los propietarios afectados por la contribución de mejoras, pueden designar un representante para supervisar el efectivo uso de los fondos para el objetivo señalado².

Debe subrayarse como novedad significativa del sistema colombiano, la designación de un representante para vigilar el curso de los trabajos, detalle que subraya el hecho de la vinculación estrecha que existe entre las obras y su financiación, es decir, la existencia del "quid pro quo" inherente al sistema, que lo hace asemejar al funcionamiento de la economía de mercado.

h) ITALIA

Uno de los sistemas más interesantes y desarrollados que se ha hallado en el examen de los antecedentes internacionales, es el régimen italiano establecido en 1963.

(1) BUEHLER, Alfred G. - Public Finance - New York 1948 - pp. 525 y ss.

(2) HARVARD LAW SCHOOL - Taxation in Colombia - Chicago 1964, pp. 146 y ss.

Hasta 1963 las comunas podían imponer una contribución de mejoras "específica" que gravaba el aumento de valor de la propiedad urbana y rural atribuible a obras públicas realizadas por la misma comuna. Las provincias podían también establecer la contribución "específica" pero sólo sobre propiedades rurales y como consecuencia de obras provinciales.

Además las comunas podían establecer una contribución de mejoras "genérica" sobre los aumentos de valor consecuencia de la expansión urbana.

Estos gravámenes fueron poco exitosos en la obtención de recursos por tres razones fundamentales. En primer lugar por las tasas bajas, en segundo lugar porque la tributación no era de hecho obligatoria y por último porque los procedimientos eran muy complicados.

En 1963 tanto la contribución específica como la genérica fue reemplazada por dos impuestos, al mismo tiempo que se creaba un nuevo sistema de contribución de mejoras que no sólo podía ser recaudado por las comunas y las provincias, sino también por las regiones y por las asociaciones públicas de entidades territoriales, tales como las que administran los planes reguladores intercomunales.

Las contribuciones de estas entidades son aplicables a los siguientes incrementos de valor:

- 1) Aumentos en el valor de la propiedad inmueble, rural o urbana resultante directa o indirectamente de la ejecución de obras públicas o de la introducción de servicios públicos.
- 2) Aumentos en el valor de la propiedad inmueble, resultante de las modificaciones de planes reguladores que hagan posible una explotación más fructífera de la tierra o de los edificios.

La nueva ley especifica que la contribución puede ser recaudada de cualquier incremento que sea consecuencia directa o indirecta de las obras, sin que sea necesario que la propiedad inmueble deba ser vendida.

El nexo causal entre la obra o los servicios públicos y los incrementos de valor no tiene que ser necesariamente inmediato, pero los incrementos tienen que ser específicamente atribuibles a las obras o servicios. De esta manera, cuando un aumento en el valor resulta de causas concurrentes, además de la ejecución de obras y la introducción de servicios, la contribución se aplica solamente a la parte del incremento que sea atribuible a estos últimos.

Una de las novedades más importantes de esta legislación, consiste en admitir la aplicación de contribución de mejoras sobre los aumentos de valor resultantes de la introducción de servicios públicos. De esta manera se contribuye a financiar por ejemplo las líneas de transporte público. Debe subrayarse que la legislación se refiere a la "introducción" de servicios, lo cual incluye en la financiación los gastos de instalación pero no los de funcionamiento.

En lo que se refiere a los planes reguladores, su aprobación original no permite la tributación, pero sí se puede imponer una contribución de mejoras sobre aumentos de valor resultantes de "modificaciones" de esos planes.

El aumento de valor se define como la diferencia entre, el precio de mercado del bien inmueble después de la ejecución de la obra pública, la aprobación de la modificación del plan regulador o la introducción del servicio y el precio del mercado al 1º de enero del año anterior a la decisión de llevar a cabo el proyecto 1.

PARTE "B"

BASES METODOLOGICAS DE LIQUIDACION

I. INTRODUCCION

El propósito de esta parte del trabajo, consiste en sentar bases metodológicas concretas para determinar la magnitud de la contribución que corresponde a cada propiedad, como consecuencia del aumento de su valor vinculado a la presencia de una obra pública.

Se plantea en consecuencia, el problema de hallar un sistema para determinar la magnitud de aumento de valor que experimentan las propiedades inmuebles, como consecuencia de inversiones públicas en proyectos que se hallen de alguna manera vinculados con la propiedad.

La solución de este problema ha sido juzgada en nuestro país prácticamente imposible¹ y la experiencia existente parece confirmar esta afirmación, dado que rara vez se ha intentado siquiera resolverlo en legislación concreta.

De acuerdo con la experiencia argentina examinada, en la mayor parte de los casos se ha eludido la directa aplicación de la definición de contribución de mejoras a la determinación concreta y práctica de su magnitud. Corrientemente en lugar de estimarse la diferencia de valor entre dos fechas determinadas, se ha considerado más práctico establecer que el aumento de valor creado por una obra pública, está determinado por un porcentaje preestablecido del costo de la obra. Inclusive en la mayor parte de los casos, esta presunción asumió un carácter de gran rigidez, estando fijada directamente en la ley.

En cambio la experiencia extranjera es mucho menos coincidente a este respecto que la argentina. En los antecedentes extranjeros se han examinado los casos de Gran Bretaña, Italia y Venezuela donde la determinación cuantitativa responde a la definición teórica y si bien en Venezuela el sistema parece no haber funcionado y en Gran Bretaña es demasiado reciente para sacar conclusiones, en Italia parece haber tenido gran éxito.

En mi opinión, el punto de vista de Nicoli en el sentido de que la apreciación efectiva de la diferencia de valor entre dos fechas determinadas es de cumplimiento imposible, es un tanto excesiva. En efecto, en estricta teoría estimo que es perfectamente posible resolver el problema, aunque probablemente en forma bastante sofisticada.

Sin embargo desde el punto de vista práctico y dada la naturaleza de las valuaciones catastrales en nuestro país, se juzga improbable que tales soluciones puedan ser implementadas.

En efecto, ya la determinación del valor a una fecha determinada de una propiedad —si se exige que se haga sobre bases objetivas y no discutibles— es un problema delicado, normalmente resuelto sobre bases aproximativas y a un alto costo administrativo. El problema, que consiste fundamentalmente en hallar bases objetivas para liquidación de los impuestos inmobiliarios se halla en vías de solución, aunque probablemente todavía debe aguardarse algún tiempo hasta que pueda considerarse solucionado.

Si la determinación de la valuación catastral es un problema serio, no tanto técnico como administrativo, con mucha mayor razón la determinación del valor en dos fechas comúnmente bastante aproximadas entre sí, es una dificultad importante ya que el costo administrativo se duplica.

Sin embargo este inconveniente con ser significativo no es el más destacado. La dificultad más importante radica en la naturaleza misma de los métodos valuatorios en uso en nuestro país, cuyo cambio total sería necesario. En efecto, estos métodos son

(1) NICOLI, V. F. - Obra citada.

normalmente adecuados para lograr sobre bases objetivas, valores fiscales vinculados al venal en medida suficientemente constante como para obtener una tributación equitativa pero carece en cambio de la sutileza necesaria para apreciar adecuadamente circunstancias un tanto inasibles prácticamente, aunque claramente definibles teóricamente, como el incremento de valor consecuencia de la presencia de una obra pública.

En otros términos, las valuaciones catastrales aunque expresadas en dinero, son más bien valores abstractos indiciarios que expresiones económicas concretas, ya que lo que intenta medir más que los precios absolutos de los inmuebles es un precio relativo —respecto de los demás inmuebles— que permite distribuir en forma equitativa la carga tributaria¹.

En el caso de la contribución de mejoras sin embargo, no basta con hallar los precios relativos, sino que es necesario encontrar los precios absolutos, es decir, los de mercado en dos fechas determinadas, ya que la diferencia entre ambos, es la expresión económica concreta de la magnitud gravable por el sector público por este concepto.

Tales consideraciones han determinado que, en la mayor parte de los casos de la experiencia práctica argentina, se haya abandonado la búsqueda de una apreciación del aumento de valor, transformándose el sistema en una distribución de todo o parte del costo de la obra entre las propiedades beneficiadas, presumiéndose de derecho que la magnitud del costo de la obra trasladado a los beneficiarios, concuerda con el aumento de valor.

Este tipo de presunciones es bastante usual en legislación fiscal y tienden en general a resolver problemas administrativos del tipo que se está considerando, en los que la determinación cierta de algunas circunstancias es técnicamente difícil o de lo contrario resulta de muy alto costo.

Naturalmente, el total de la porción del costo de la obra que se atribuya al conjunto de los beneficiarios que se definan como tales, no coincidirá exactamente con el incremento de valores experimentado por todas sus propiedades y puede ocurrir también que —individualmente considerado— cada beneficiario reciba el impacto de una contribución diferente al incremento de valor que se opere en su propiedad, pero tal circunstancia es común a todas las presunciones de esta naturaleza.

Si la disparidad no es demasiado grande, este hecho carece de importancia, el menor costo de recaudación que implica un método simplificado, compensa a los contribuyentes de las pequeñas diferencias que puedan presentarse en la tributación.

Obviamente la importancia de las diferencias, dependerá de la mayor o menor perfección de los métodos que se utilicen para determinar la porción del costo de la obra atribuible a los propietarios y para distribuir entre éstos dicha porción.

En algunos casos puede presumirse, que el criterio de la administración es suficientemente sano en la elección de la obra pública, como para que sus beneficios redunden en un incremento de valor de magnitud suficiente como para cubrir con margen, incluso errores de distribución.

Sin embargo no es probable que así sea. En efecto, no suele ocurrir que las prioridades en materia de obras públicas, se determinen teniendo en cuenta como factor cuantitativo importante el incremento de valor que la ejecución del proyecto otorgue a las propiedades inmuebles. En términos generales puede considerarse que las prioridades vinculadas con el uso son mucho más decisivas y además puede señalarse a priori que este criterio es preferible, ya que los resultados en materia de producción de bienes y servicios son, desde el punto de vista del crecimiento, más importantes que el aumento de valor de determinados bienes.

(1) Ver: MACON, Jorge - La Financiación tributaria de las provincias argentinas —incluido en "La Tributación en la Argentina"— Macchi, Buenos Aires, 1969, pp. 134 y ss.

Sin embargo en muchos casos el aumento de valor, obedece a que los bienes inmuebles se convierten en un instrumento más efectivo de producción, de manera que el mero aumento de valor, si bien conceptualmente debe diferenciarse de las ventajas que ofrece el uso de la obra, de hecho en muchos casos se halla vinculado estrechamente a éste.

Es probable que con frecuencia una obra elegida con criterio prioritario apropiado, de hecho cree incremento de valor en la propiedad a que se halla vinculada, perfectamente susceptible de convertirse en financiación, aún cuando conceptualmente no tiene porqué ser así.

En resumen, no obstante la existencia de antecedentes extranjeros en los que la determinación de la magnitud de la contribución se efectúa totalmente de acuerdo con la definición teórica, y a pesar de que no se comparte el punto de vista citado más arriba, de que es imposible determinar el incremento de valor en la práctica, en las páginas que siguen se optará por el sistema tradicional en nuestro país, de estimar una porción del costo de la obra como presunto aumento de valor de los bienes inmuebles, definiendo por otra parte métodos de distribución apropiados para cada caso.

Esa opción se efectúa a raíz de la naturaleza de los procedimientos de valuación catastral de nuestro país, que como se verá, es la base fundamental de los procedimientos que se aconsejan, porque la casi unanimidad de los antecedentes argentinos en la aplicación de la contribución de mejoras obedecen al método de determinación que se auspicia y fundamentalmente porque se considera que si bien la tendencia natural de un analista teórico es a la innovación, una apropiada evaluación exige que cuando la novedad tiene repercusiones en la práctica, el cambio debe justificarse muy ampliamente con importantes ventajas.

Si bien el método de apreciar la magnitud de la contribución de mejoras de acuerdo con la definición teórica es más ortodoxo y apropiado, no se ve una ventaja suficientemente importante en el cambio de las tradiciones arraigadas en la Argentina al respecto. Quizá éstas constituyen una desviación de la ortodoxia, pero no parece ser demasiado importante y por otra parte no se carece de antecedentes extranjeros en los cuales la desviación es todavía más notoria, como el caso de Francia donde la contribución de mejoras se aprecia de acuerdo con los metros cúbicos de material de construcción que potencialmente pueden incluirse en un terreno.

Lo que resta de esta parte del trabajo, se dedicará consiguientemente a recoger la experiencia argentina, tal como se da históricamente aplicada fundamentalmente a caminos rurales, sistematizarla racionalmente, corrigiendo los errores, oscuridades y características inconvenientes para la implementación, para luego fijar procedimientos inspirados en la experiencia para otras alternativas de proyectos financiables por esta vía.

Por último, con el objeto de definir claramente la tarea que se emprende en esta parte del trabajo, es preciso señalar que si bien gran parte de los métodos que se indicarán a continuación pueden ser aplicados sin hesitación a muchos problemas estándar, en muchos casos existen circunstancias especiales que introducen variantes que en ocasiones pueden ser de importancia y que consiguientemente es necesario tener en cuenta.

Por consiguiente, en cada caso es preciso evaluar la existencia de esas circunstancias y su incidencia en la determinación de las expresiones simbólicas básicas y en la magnitud de los coeficientes de ponderación. Además y precisamente para identificar la existencia de tales circunstancias, se indica que en cada caso es necesario ponderar la posibilidad de aplicación de cada uno de los métodos estándar.

Una última observación se refiere al método expositivo en el que se han incluido expresiones matemáticas.

El método matemático de exposición es mucho más preciso, breve y técnico que el puramente literario, pero tiene el inconveniente de que relativamente pocas personas lo dominan. Dado que un método de expresión está fundamentalmente destinado a comunicarse con otras personas, resulta de poca utilidad cuando pocas personas lo comprenden.

Sin embargo la naturaleza de los problemas implicados en la exposición que sigue, exige expresiones cuantitativas sumamente precisas, a tal punto que el autor duda de que su dominio del idioma le permita expresar con claridad suficiente algunas de las ideas volcadas.

Para superar este problema se ha optado por usar ambos métodos expositivos, es decir, expresar las ideas en forma matemática y luego desarrollarlas en forma literaria, alternativa que aunque alargará un tanto la exposición, redundará directamente en beneficio de la utilidad del estudio. Debe subrayarse por otra parte, que las expresiones matemáticas utilizadas son sumamente sencillas.

II. ASPECTOS GENERALES

a) DETERMINACION DE LA ZONA BENEFICIADA

La delimitación de la zona beneficiada, es decir la determinación específica del área dentro de la cual se expande la influencia de la presencia de la obra pública incrementando el valor de las propiedades incluidas, es el primero y quizá más importante problema que debe resolverse frente a un caso concreto de financiación por contribución de mejoras.

Si se me permite un paralelo con los impuestos podría señalar que el proceso de definición de la zona beneficiada, es decir sometida a tributo coincide con la determinación del contribuyente en impuestos, al quedar los responsables implícitamente designados como los propietarios de los inmuebles incluidos en la zona.

En buena parte de los casos una obra beneficia en mayor medida el valor de las propiedades que le son físicamente cercanas, pero es de esperar que más bien tienda a beneficiar los inmuebles con los que se halle vinculada funcionalmente, es decir a aquéllos a los que sirve de acuerdo con su objetivo.

Sin embargo si se sutaliza mucho el análisis, los beneficios de una obra podrían considerarse afectados a un área —física o funcional— muy amplia.

En efecto, consideremos por ejemplo la pavimentación de una calle; aumenta el valor de las propiedades ubicadas en ella, porque mejora su aspecto estético, porque facilita el acceso, porque eleva el status social de sus habitantes, etc. Por idénticas razones también influye, aunque en menor medida; en las propiedades ubicadas en calles transversales y paralelas hasta cierta distancia, tengan o no pavimento propio, con disminución de la influencia a medida que la distancia es mayor.

Esta influencia se extiende casi indefinidamente, hasta una distancia bastante grande sin interrumpirse en forma neta, como cabría desear a los efectos de una fácil determinación de la zona beneficiada, lo cual encierra la evidencia de que el fin de la zona contribuyente es un tanto indefinible.

En otros casos como por ejemplo la construcción de desagües, la zona beneficiada puede ser determinada con un poco más de precisión, ya que si el incremento de valor depende del mejor control de inundaciones pueden señalarse puntos más o menos precisos que se hallen alejados suficientemente como para que prácticamente nunca experimenten ventajas de la obra, por ejemplo por pertenecer a la influencia de otro desagüe.

La conclusión constructiva que es posible extraer de estas observaciones, consiste en que en algunos casos es necesario decidir arbitrariamente el límite de influencia a una distancia funcional o geográficamente más bien cercana a la obra que cause los beneficios.

En todos los casos la definición de los límites de la zona beneficiada requiere absoluta exactitud, para no dejar ninguna duda en lo que se refiere a la procedencia de la tributación, razón por la cual se hace necesario proceder con cierto grado de arbitrariedad cuando los límites son indefinidos.

La experiencia en nuestro país al respecto, que como se ha señalado responde casi exclusivamente a la construcción de caminos, establece en casi todos los casos una faja de varios Kms. —entré dos y quince por lo corriente— dentro de los cuales se supone

—implícitamente— que llega la influencia del camino construido. Se trata de una solución un tanto arbitraria pero práctica, especialmente teniendo en cuenta que el fin de la zona efectivamente beneficiada es sumamente impreciso.

En el examen de los aspectos especiales que se efectúa más adelante se acepta, para el caso construcción de caminos, este método consagrado por la experiencia argentina de determinar la zona de influencia. En otros casos, respecto de los cuales se carece de experiencia en el país, se proponen métodos a veces inspirados por el caso construcción de caminos, en tanto que otras veces —cuando la naturaleza de la obra lo permite— se fijan los límites sobre bases más objetivas.

b) DETERMINACION DE LA PARTE DEL COSTO DE LA OBRA A FINANCIAR POR CONTRIBUCIÓN DE DEMORAS

El siguiente problema consiste en establecer la parte del costo de la obra que deben soportar los contribuyentes de contribución de mejoras.

Obviamente, la concepción que ha de presidir esta elección es la definición originaria de la contribución de mejoras, es decir “el aumento de valor del conjunto de las propiedades delimitadas que apriorísticamente se considere causado por la construcción de la obra”.

La experiencia de nuestro país, señala que en buena parte de los casos se define como incremento presunto de valor de las propiedades de la zona contribuyente, un porcentaje determinado que con mucha frecuencia se fija en el 50 % del valor de la obra.

Es preciso tener en cuenta sin embargo, que la experiencia argentina se refiere en la mayor parte de los casos conocidos a la construcción de caminos. Dado que en esta eventualidad se trata de analizar la institución tributaria con un sentido más genérico, es decir referido a obras de diversas naturaleza en las que el caso de construcción de caminos puede ser uno de los más importantes pero no el único, corresponderá dejar librado a cada caso la determinación de la parte a financiar por contribución de mejoras.

Con las condiciones fijadas, la determinación del monto total a tributar por los propietarios de inmuebles beneficiados queda en gran parte librada a la apreciación de cuestiones de hecho inherentes a cada caso. Esto puede parecer un tanto arbitrario y susceptible de ser objetado, pero debe subrayarse que a pesar de seguir, como se ha señalado, el principio del beneficio, la contribución de mejoras es una institución tributaria y consiguientemente requiere por razones de simplicidad cierto grado de arbitrariedad. De todas maneras a este respecto la contribución de mejoras sufre de un grado de arbitrariedad mucho menor que los impuestos cuando establecen la alícuota.

De la misma manera que la determinación de la zona beneficiada equivale, en el campo impositivo, a establecer quiénes son los contribuyentes; señalar la parte de la obra a financiar por contribución de mejoras es equivalente a indicar la alícuota. En efecto la alícuota —o eventualmente la cuota— en materia de impuestos es la que determina la magnitud de la recaudación una vez definidos otros elementos como los sujetos y la base imponible.

En este caso el procedimiento es equivalente pero inverso, establecida la zona beneficiada —contribuyente— se determina a priori la magnitud de la recaudación —parte del costo a financiar— para luego fijar la forma de distribución que equivaldrá a la base imponible.

Es presumible que el incremento de valor del conjunto de los inmuebles inclui-

dos, se deba apreciar no en valores absolutos sino en cifras relativas con respecto a los valores existentes, es decir, en un porcentaje determinado de los precios del momento del conjunto de las propiedades delimitadas. La consecuencia de este hecho será que las zonas de mayor densidad de población, es decir en general las más valiosas, serán las que experimenten un mayor aumento de valores en cifras absolutas y las que consecuentemente podrán soportar una mayor porción de la financiación de su costo por esa vía. Desde luego, este hecho auspicioso para la financiación de obras en zonas urbanas populosas, es por otra parte correlativo con que el costo de obras en estas zonas suele ser mayor.

El aumento de valor de las propiedades delimitadas marca conceptualmente el límite máximo de los recursos que pueden obtenerse por esa vía, no obstante lo cual por consideraciones de diversa índole pueden fijarse contribuciones inferiores. Este último procedimiento, es frecuentemente aconsejable por la falta de precisión del sistema, ya que fijando contribuciones inferiores, los errores de apreciación, siempre posibles y aún probables, quedan disimulados.

En efecto, ya se han señalado las dificultades que existen en determinar, sobre bases totalmente objetivas y precisas, el aumento de valor de un inmueble por causa de una obra pública; si esto es así con respecto a un solo inmueble, mucho más debe serlo con respecto a un grupo, como consecuencia de lo cual puede señalarse que la apreciación de tal magnitud posiblemente sea —dentro de ciertos límites— un tanto subjetiva, lo que puede aconsejar estimaciones conservadoras para evitar exceder los límites gravables.

Los sectores de una comunidad que se hacen cargo del costo de una obra pública son fundamentalmente tres. La comunidad en su conjunto, representada por los aportes del fisco extraídos de los impuestos; los usuarios que solventan su parte del costo a través de los procedimientos más diversos tales como peaje, e impuestos de uso y por último los contribuyentes de mejoras.

La magnitud de la parte de que se hace cargo cada sector, está gobernada a veces por razones de hecho, como la posibilidad práctica de imposición y en ocasiones por consideraciones teóricas, tales como la verdadera importancia de los beneficios que recibe cada sector. Cuestiones de esta naturaleza pueden llevar a la decisión de limitar por debajo de lo verdaderamente posible los recursos de ese origen.

Consideraciones de naturaleza social, tales como la baja capacidad económica del sector social beneficiado, pueden por último cambiar también el modelo de distribución del costo, reduciendo la parte imputada a los contribuyentes de mejoras y aumentando consiguientemente la parte a soportar por el Tesoro y por los usuarios.

c) DISTRIBUCION DE LA PARTE DEL COSTO ATRIBUIBLE AL CONTRIBUYENTE ENTRE LAS PROPIEDADES AFECTADAS

Continuando con los paralelos trazados entre impuestos y contribución de mejoras en los dos puntos anteriores, de acuerdo con los cuales la definición de la zona beneficiada equivalía a la designación del contribuyente y la determinación de la parte a financiar correspondía a la designación de la cuota, en este punto se analizará la distribución de la suma determinada en el segundo punto, entre los sujetos establecidos en el primero, proceso que equivale en materia impositiva a la determinación de la base imponible.

Aunque en este caso el paralelo no es tan evidente, resulta igualmente válido. En efecto, la definición de la base imponible en el campo impositivo, sirve para determinar la distribución de la carga tributaria ya que una vez multiplicada por las alícuotas establece la recaudación total indicando cuanto paga cada contribuyente.

En este punto se analizará un problema exactamente equivalente: la forma de distribuir la carga de una parte de la financiación entre un grupo de sujetos más reducido.

Consiguientemente, determinada la parte del costo de la obra imputable a los contribuyentes de mejoras y los sujetos del tributo a través de la limitación de la zona de influencia, es preciso distribuirla entre las propiedades incluidas.

A este respecto el primer problema que se plantea es indicar la magnitud que ha de constituir la base de distribución. Según cuales sean las obras a financiar, puede pensarse en magnitudes tales como metros lineales de frente, metros cuadrados de superficie o en cualquier otra magnitud de características aceptables. Sin embargo se opta por recomendar la valuación fiscal por las siguientes razones:

- 1) En materia de elaboración de catastros parcelarios todavía existe un camino a recorrer en nuestro país, pero debe señalarse que en los últimos años se ha adelantado mucho al respecto, hasta el punto que puede considerarse que, por lo menos gran parte de las jurisdicciones provinciales y la Capital Federal poseen catastros aceptables.
- 2) La valuación fiscal es una magnitud que contiene en buena medida la mayor parte de las magnitudes físicas someramente mencionadas, ya que normalmente depende de datos tales como la superficie, los metros de frente, la ubicación y otros datos similares.

Una distribución sobre la base de la valuación fiscal asumiría simbólicamente las características de la expresión que sigue más abajo, en la que se ha separado en dos partes la valuación de los inmuebles identificando por separado la valuación de la tierra libre de construcciones y la valuación de las construcciones, con propósitos que se verán más adelante.

La notación utilizada es la siguiente:

“M” es la parte del costo de la obra que se ha decidido financiar por contribución de mejoras, presumiblemente igual al aumento de valor experimentado por el conjunto de las propiedades que se consideran beneficiadas;

“ c_i ” es la obligación tributaria por contribución de mejoras que corresponde al inmueble “i”

“ v_i ” es igual a la valuación de la tierra libre de edificaciones introducidas por el propietario, del inmueble “i”

“ w_i ” es igual a la valuación de las edificaciones introducidas por el propietario en el inmueble “i”

Por consiguiente:

“ $v_i + w_i$ ” es igual a la totalidad del valor fiscal del inmueble “i”

y

$\sum v_i + w_i$: es igual a la suma de la valuación fiscal de todos los inmuebles de la zona beneficiada. Por razones de sencillez, en la expresión se ha eliminado la manifestación

de los límites de la sumatoria que, deben sobreentenderse son desde uno hasta el total de inmuebles incluidos.

Con esa notación la expresión matriz de distribución será la siguiente:

$$c_i = M \frac{v_i + w_j}{\sum v_i + w_j}$$

cuyo significado es que la contribución a tributar por el inmueble "i", es igual a la contribución total, multiplicada por la razón existente entre la valuación del mismo inmueble "i" y la suma de valor fiscal de todos los inmuebles beneficiados, es decir, que se trata de una proporción simple.

Una cuestión muy importante en este orden de ideas, radica en definir si la distribución ha de efectuarse entre las valuaciones de la tierra libre de edificación o entre las valuaciones totales que incluyen la edificación y demás mejoras introducidas por los propietarios.

Si se tiende al principio del beneficio, que es indiscutiblemente el que rige esta forma de tributación, es evidente que la prorrata ha de efectuarse entre los valores de los terrenos, puesto que las obras públicas benefician en igual medida a los baldíos que a los terrenos edificados. La edificación y todas las mejoras que se incluyen en un terreno baldío, tienen un valor que depende del costo de reposición de los materiales y mano de obra utilizados y en medida muy reducida de su ubicación o vinculación funcional con cualquier obra pública.

En ortodoxia total consiguientemente, no existe duda de que la distribución debe efectuarse sobre la base del valor de la tierra libre.

Sin embargo en algunos casos esta última forma de distribución puede tener el inconveniente de hacer recaer el peso de la contribución demasiado pesadamente sobre los terrenos baldíos, circunstancia que puede hacer imposible, irrelevante o anti-económico la financiación por esta vía.

Si bien el gravamen en su pureza total se concibe distribuido entre los terrenos solamente, es evidente que consideraciones pragmáticas pueden llevar en determinados casos a aceptar variantes tales como la ampliación de la distribución a la valuación fiscal total incluyendo también las edificaciones. Esta innovación implica la introducción, al menos en forma parcial, del principio de la capacidad de pago dentro de la contribución de mejoras, introducción que si bien rompe la ortodoxia, puede llegar a solucionar problemas prácticos introduciendo una solución de compromiso.

Sin embargo, aún cuando se acepte la introducción de lo edificado en la base de distribución, no debería admitírsele, a riesgo de traicionar excesivamente la naturaleza del sistema, en igualdad de condiciones al valor fiscal de la tierra libre de mejoras, como consecuencia de lo cual es preciso ponderar la importancia de ambos factores.

Una forma aparentemente práctica de hacerlo, puede consistir en la distribución de una parte del costo sobre la base del valor de los terrenos y el resto sobre los valores de lo edificado —digamos para concretar ideas mitad y mitad— pero esta alternativa puede llevar a arbitrariedades difíciles de subsanar además de ser sencilla sólo en apariencia.

Si la zona elegida está por ejemplo poco edificada, el gravamen puede recaer demasiado pesadamente, incluso hasta cifras absurdas, sobre el escaso valor de lo edificado. Si por otra parte —para evitar este problema— se reduce la parte distribuable entre los edificios a menos de la mitad y consiguientemente se aumenta para los terrenos tendremos que la forma más racional de hacerlo consistirá en atribuir a los

edificios, una parte de la contribución total proporcional a la que representa su valuación en el total, con lo que el resultado de la distribución será exactamente igual que si se efectuara entre las valuaciones totales.

La solución más adecuada del problema, consiste en el uso de coeficientes ponderativos que modifiquen el "peso" de la valuación de los terrenos o de lo edificado en la distribución proporcional. Si se juzga por ejemplo, como se ha hecho en este trabajo que el valor de los terrenos debe absorber una parte mayor de la contribución, se podrá utilizar un coeficiente superior a uno para afectar el valor de los terrenos o de lo contrario inferior a uno para afectar el valor de lo edificado.

Entre las dos alternativas precedentes se elige la segunda, es decir, la afectación del valor de la edificación por un coeficiente inferior a la unidad, porque ésta es la forma de generalizar más la expresión. En efecto, ésta debe contemplar el caso más ortodoxo de distribución en base exclusiva a la tierra libre, para lo cual bastará hacer el coeficiente igual a cero.

Si llamamos "a" al coeficiente de ponderación la expresión será:

$$c_i = M \frac{v_i + aw_i}{\sum v_i + \sum aw_i}$$

donde "a" fluctúa entre "0" y "1".

Para aumentar la importancia de la valuación de la tierra libre bastará reducir el valor de "a". Por ejemplo si se le asigna "a" a un valor de "0,5" ello significa que cada peso de valor fiscal de la tierra recibirá una participación en la contribución de mejoras exactamente el doble de cada peso de valuación de la edificación.

El significado de esta última expresión es el mismo que la anterior salvo que en ésta se otorga menor importancia al valor de lo edificado o, lo que es lo mismo, mayor importancia al valor de la tierra libre.

Si se desea distribuir la contribución exclusivamente entre los valores de la tierra libre bastará con hacer valer "0" al factor "a" con lo cual la representación simbólica de la distribución se reduce a la siguiente:

$$c_i = M \frac{v_i}{\sum v_i}$$

El significado de la expresión consiste en que la contribución que soporta cada inmueble, será igual a la contribución total de la zona beneficiada, multiplicada por la razón existente entre el valor de la tierra libre del inmueble y la suma de los valores de la tierra libre de todos los inmuebles beneficiados.

d) PAGO DE LA CONTRIBUCION CON FACILIDADES

A pesar de que la contribución de mejoras se debe por una sola vez por cada obra, es usual que se pague en cuotas que a veces se extienden durante varios años.

A este respecto la experiencia argentina que considero muy aceptable, consiste en dar una opción de pago al contado en el momento en que la contribución sea exigible o en cuotas anuales pagaderas a partir de ese momento con un interés determinado. En oportunidades se acuerda además un descuento adicional por pago al contado, lo que implica aumentar indirectamente la tasa de interés para las cuotas.

La experiencia indica y ello es por cierto bastante razonable, que es altamente probable que un número importante de contribuyentes opte por el pago en cuotas.

Un sistema de esta naturaleza determinará un fenómeno de erosión en el poder adquisitivo de la contribución que el sector público percibe, fenómeno cuya magnitud dependerá del plazo y del ritmo de crecimiento del nivel de precios.

Si bien se supone que las contribuciones aportadas se destinan a la financiación de las obras que las provocaron, es evidente que se trata de un reembolso de erogaciones efectuadas anteriormente por el sector público, ya sea de sus propios recursos o de créditos obtenidos, por lo que resulta razonable suponer que existe la posibilidad de que la administración decida recuperar, a través de la contribución de mejoras, no ya la suma nominal aportada, sino una suma equivalente al poder adquisitivo de los importes invertidos.

Una previsión de esta naturaleza, preservaría la posibilidad de constituir una especie de fondo rotativo, con los recursos obtenidos por contribución de mejoras, que continúe aportando una parte significativa de la financiación para nuevas obras.

El pago en cuotas de la suma nominal, tal como se ha estilado en toda la experiencia argentina al respecto, es un obstáculo a un objetivo de tal naturaleza, a raíz del deterioro que experimentaría el aludido fondo por el proceso de crecimiento del nivel de precios, con el riesgo de que ocurra un proceso similar al del Banco Hipotecario Nacional, que en un momento poseyó una importante suma de recursos distribuida en préstamos, con la esperanza de continuar financiando la construcción con los fondos obtenidos de los servicios, pero que fue reducido prácticamente a la impotencia por el proceso inflacionario que deterioró hasta casi anular su masa operativa.

La solución de un problema de esta índole es similar a la adoptada por el propio Banco citado, estableciendo un régimen de servicios ajustables de tal manera que las cuotas pueden variar su monto expresado en dinero corriente, pero manteniendo constante su capacidad adquisitiva.

Tal efecto puede obtenerse mediante el uso de coeficientes de ajuste deducidos a partir de una serie de números índices adecuada, como puede ser por ejemplo el índice del costo de la construcción en la Capital Federal.

Una decisión de la administración en ese sentido podría operarse multiplicando la cuota por un coeficiente al que denominamos "C", definido en los siguientes términos:

$$C = \frac{I_n}{I_o}$$

donde:

"C" es igual al coeficiente;

"I" es igual al número índice;

"n" es igual al año del vencimiento de la cuota;

"o" es igual al año en que se tornó exigible la contribución.

Puede ocurrir que la serie se publique con atraso frente a las necesidades existentes, que dependen de la fecha de vencimiento de la cuota. En tal caso bastará con retrasar en un año los dos términos, es decir, hacer "n" igual a "n-1" y "o" igual a "-1".

e) FECHA DE LA EXIGIBILIDAD DE LA CONTRIBUCION

Otro problema de carácter general, se refiere a la fecha en que se producirá la exigibilidad de la contribución, que es preciso se halle perfectamente definida porque en ellas se produce el pago o la opción por el sistema de cuotas.

Existen varios momentos posibles, tales como, aparición de las conclusiones del estudio de factibilidad, llamado a licitación, apertura de licitación, adjudicación de licitación, comienzo de los trabajos, inversión efectiva de una parte alícuota definida del presupuesto adjudicado, terminación de las obras, inauguración de las obras, libramiento al servicio o cualquier otra fecha posterior a éste en un plazo definido.

No es posible recomendar "a priori" una de esas alternativas, puesto que en última instancia se halla referido a características peculiares de cada obra, a la naturaleza de la restante financiación y fundamentalmente a las condiciones financieras de la administración, dependiendo consiguientemente de una decisión explícita del poder político.

La experiencia argentina al respecto, establece en la mayor parte de los casos la exigibilidad de la contribución, en una fecha por lo corriente posterior a la puesta en servicio de la obra, circunstancia que en mi opinión es muy probablemente una de las causas del éxito relativamente escaso en nuestro país.

En efecto, en muchas oportunidades la exigencia de la administración del tributo, se produjo en plazo bastante posterior a la habilitación de la obra, convirtiéndose a juicio de los contribuyentes en un impuesto más. De esta manera la contribución de mejoras perdió una de sus virtudes fundamentales, su respeto por el principio del beneficio que vincula directamente la tributación a un beneficio definido que se recibe por ella, es decir, lo que en otra parte de este trabajo se ha denominado el "quid pro quo", que tan eficazmente funciona en la financiación del sector privado.

Por otra parte, se ha expresado en la primera parte de este trabajo, que el aumento de valor se experimenta en un instante probablemente anterior a la habilitación de la obra, quizá en alguno de los instantes señalados más arriba. Desde luego ese aumento de valor se experimenta más temprano cuando mayor sea la confianza pública que inspiran las decisiones de la administración en el sentido de la posibilidad efectiva de su realización, de manera que la elección de la fecha a partir de la cual se hace exigible la contribución de mejoras, depende fundamentalmente de los antecedentes de la administración involucrada, pero en general se estima que en el caso argentino la exigibilidad se ha producido en casi todos los casos, en fecha bastante posterior a lo que pudo y debió ser.

f) PROCEDIMIENTO DE VOTACION

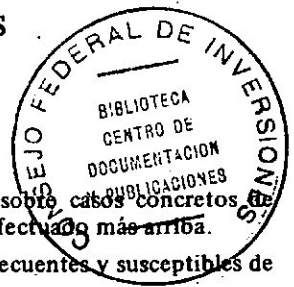
En algunos países es usual someter a votación de los futuros contribuyentes de mejoras, la decisión de si debe ejecutarse la obra o no, teniendo en cuenta de que éstos serán responsables de una parte de la financiación. Por lo corriente, estos procedimientos se verifican en los casos en que la contribución de mejoras financia una parte significativa del costo de la obra y cuando las obras son más o menos importantes. En la experiencia de EE.UU. es bastante corriente este tipo de procedimiento, aunque con variantes muy significativas según los estados e incluso según los municipios.

En la Argentina se conocen pocos antecedentes, uno de ellos es la legislación de la Provincia de Santa Fe de 1963, en la cual para la construcción de caminos locales de vinculación con carreteras se requiere la conformidad de contribuyentes que representen por lo menos el 70% de la superficie. Por otra parte, muchos municipios que construyen determinadas obras —especialmente pavimentos— que son financiados por frentistas o usuarios, en una aplicación un tanto simplificada de la contribución de mejoras, publican avisos invitando a los interesados que tengan objeciones, a formularlas dentro de plazos preestablecidos.

Se consideran altamente recomendables éstos procedimientos que acentúan las características de este tipo de tributación, en lo que se refiere a su vinculación con el principio del beneficio, aunque debe señalarse que por razones prácticas solamente se

indican en casos importantes, debiendo admitirse la posibilidad de los cuerpos colegiados de disponer la realización de la obra e incluso su financiación por contribución de mejoras, por encima de una decisión negativa de los afectados.

III. ASPECTOS ESPECIALES



Esta parte del trabajo, será dedicada a concretar ideas sobre casos concretos de financiación, en base al análisis teórico y de aspectos generales efectuados más arriba.

Los casos elegidos, son los que se han considerado más frecuentes y susceptibles de recibir aportes financieros sobre esta base.

En algunos de los ejemplos que se examinan puede esperarse que la contribución de mejoras juegue un papel muy importante, en tanto que en otros los aportes pueden ser de tan poca significación relativa que será necesario evaluar previamente si el costo administrativo está justificado. Entre ambos límites se encuentra toda una gama de posibilidades y alternativas.

Ni todas las posibilidades se agotan con los ejemplos que se analizan, ni los métodos que se examinan son los únicos posibles.

Con respecto a las primeras, estudiar todas las posibilidades hubiera requerido una total omnisciencia pero además hubiese sido inútilmente fatigoso. Como se podrá ver, existen muchos procedimientos que se reiteran varias veces. Ello es perfectamente deliberado y motivado por el deseo de estandarizar los procedimientos para que sean más operativos.

El uso de la expresión genérica de distribución es —como se ha señalado donde ésta se ha elaborado y fundamentado— constante y también lo es el uso de parámetros de ponderación. Estos a veces son objetivos y a veces es inevitable hacerlos subjetivos, por razones de necesidad absoluta o de practicidad, pero en todos los casos representan hechos o situaciones diferentes.

Al tratar de recoger en esos parámetros una gama lo más amplia posible de hechos o situaciones que debían influir en la determinación de la magnitud de la contribución de acuerdo con su concepción teórica, fue preciso tomar decisión en torno a qué factores debían ser tenidos en cuenta y cuáles despreciados, incluyendo en estos últimos aquellos factores que a pesar de existir no eran lo suficientemente importantes como para justificar la complejidad del procedimiento que a veces implicaban.

Con mucha frecuencia, la decisión de incluir o excluir un factor fue bastante difícil, por el riesgo de que en algunos casos se considerara que los procedimientos indicados son demasiado sofisticados y en otros se consideraran demasiado simples.

La gama de las posibilidades en lo que se refiere a las obras públicas que pueden financiarse por este medio son tan amplias, que pueden presentarse toda clase de alternativas. En algunos casos, el problema se resolvió sofisticando el análisis presentando el caso más complejo pero abriendo explícitamente la posibilidad de simplificarlo mediante variantes fáciles.

La variedad de las posibilidades a este respecto, me mueven a subrayar que los procedimientos que se indican en lo que resta, más que resolver directamente los problemas de distribución, indican el camino para hacerlo, mostrando con ejemplos concretos cómo se logra y abriendo consiguientemente el camino para que estos problemas puedan resolverse.

Es posible consiguientemente aplicar a los casos examinados, los procedimientos en su pureza total o con variantes. Ello abre la posibilidad de que en casos determinados se creen nuevos procedimientos manejando a través de la determinación de los parámetros, que ofrecen la más amplia gama de posibilidades para su elaboración, todos los problemas susceptibles de ser resueltos.

En las exposiciones de casos concretos seleccionados de financiación por contribución de mejoras, se comenzará por analizar el que tiene mayor tradición en nuestro país, que se refiere a la pavimentación o en general al mejorado de los caminos rurales, continuándose luego con una serie de casos cuya financiación se examina de acuerdo con procedimientos que se han estandarizado en la medida en que se ha considerado posible, para terminar en el que se considera más complejo, los diques.

En cada uno de los casos, se ha considerado predeterminada la magnitud del costo de la obra a financiar por contribución de mejoras, de acuerdo con la tradición legislativa argentina, que equivale, como se ha señalado, a establecer la alícuota y se han resuelto los dos problemas restantes, la determinación de la zona beneficiada, equivalente a establecer quiénes son los contribuyentes y la forma de distribución de la parte a financiar entre estos contribuyentes, proceso equivalente a la determinación de la base imponible.

a) CAMINOS

La pavimentación o en general el mejoramiento de caminos rurales, es probablemente la clase de obra con mayor tradición en nuestro país, en materia de financiación por contribución de mejoras.

La zona beneficiada se determina en casi todos los antecedentes en forma convencional, indicándose dos fajas paralelas al camino de anchos variables que llegan, en el caso de mayor amplitud, a 15 Km.

En realidad el sistema de fijar las zonas beneficiadas de acuerdo con un ancho único, constituye a mi juicio una simplificación excesiva, ya que normalmente los distintos caminos difieren en su importancia y consiguientemente en el área de influencia.

En este trabajo se propicia —con el propósito de lograr una mayor elasticidad— el abandono del método de determinación a priori de la zona de influencia, estableciéndose en cambio pautas de carácter general.

Sin embargo no puede excluirse una decisión en otro sentido, en este caso tan condicionado por los antecedentes, pero en tal circunstancia resulta excesivamente simplista establecer una sola alternativa.

La variedad de posibilidades exige que por lo menos se efectúe una clasificación en tres o cuatro categorías, con zonas beneficiadas de amplitud variable digamos entre 2 y 15 Km respecto de lo cual existen antecedentes en las legislaciones más evolucionadas de nuestro país.

Esta modalidad de establecer el límite de la zona de influencia en forma totalmente convencional, responde a los principios generales que se han enunciado en este mismo trabajo. En efecto, los caminos rurales son probablemente el caso en que se da más claramente la indefinición de la influencia teórica de la obra, de manera que la única alternativa posible consiste en fijar ese límite convencionalmente.

Sin embargo en mi opinión es procedente enmendar en alguna medida esa tradición de la legislación argentina, dada la evolución que ha sufrido la red caminera del país en los últimos años.

En efecto, como se concibe la posibilidad de establecer zonas beneficiadas de hasta 15 Km. a cada lado del camino, es decir de una franja de territorio de 30 Kms. de ancho total, no es improbable que dentro de esa franja se hallen caminos paralelos de igual o mayor jerarquía o de lo contrario —caso más probable aún— que la zona de influencia del camino a construir se superponga con la de otro camino, sin que sea relevante a estos efectos, que este último haya sido financiado por contribución de mejoras o no.

Por otra parte el caso de caminos perfectamente paralelos es probablemente más bien la excepción, dado que en una medida u otra serán divergentes o convergentes,

inclusive hasta cruzarse. Esta última posibilidad, obliga a considerar el comportamiento de la contribución, en los casos en que el camino a construir o mejorar se cruce con otro camino ya construido y consiguientemente exista una superposición de zonas beneficiadas en el cruce.

Si suponemos la pre-existencia de un camino y la construcción ulterior de otro que lo cruce, es muy probable que la construcción de este último eleve en alguna medida el valor de las propiedades cercanas al camino pre-existente, pero si este último es de mayor jerarquía que el camino a construir, esa incidencia en el valor es de poca significación.

De esta manera podemos sentar el principio general de que las zonas beneficiadas se interrumpen cuando se superponen con las zonas de influencia de otros caminos de mayor o igual jerarquía, definiendo las zonas de influencia de todos con el mismo criterio.

Fijadas esas pautas puede definirse como zona contribuyente, la franja de territorio de "2 r" Kms. de ancho entre dos paralelas, que se trazarán a "r" Kms. de distancia a cada lado del camino, interrumpiéndose dicha zona, cuando dentro de ella se hallare territorio perteneciente a una franja comprendida entre dos paralelas trazadas a "r" Kms. de distancia perpendicular a cada lado de caminos de mayor o igual importancia que el que se intenta construir. El factor "r" es decir la amplitud de la franja de cada lado del camino se establecerá convencionalmente de acuerdo con la importancia de cada camino. Las propiedades que se hallen parcialmente dentro de la zona beneficiada serán consideradas contribuyentes por la fracción parcial que corresponda.

Definida la zona beneficiada, es preciso establecer la fórmula de distribución.

Tratándose de propiedades rurales, pierde importancia la discusión referente a las edificaciones existentes en los inmuebles, en torno a si corresponde computarlas a los efectos de la distribución o reducir su peso en una ponderación, a raíz de que tienen escasa importancia relativa y por lo tanto puede prescindirse de ellas sin afectar significativamente el resultado.

Por consiguiente el factor "a" de ponderación de la edificación será considerado igual a "cero", quedando la expresión matriz de distribución expresada en la siguiente forma:

$$c_i = M \frac{V_i}{\sum V_i}$$

La expresión matriz señalada, implica una distribución igualitaria en proporción a la valuación fiscal de la tierra libre, entre todas las propiedades o fracciones de propiedades incluidas en la zona beneficiada o contribuyente.

Pero es evidente que el beneficio que recibe el valor de cada propiedad, es menor cuando más alejado se halle ésta del camino.

Para recoger este hecho, en algunos antecedentes de nuestro país se trazan varias sub-franjas que reciben la percusión del gravamen en forma decreciente a medida que se alejan del camino, en tanto que otros —en mi opinión más evolucionados— ponderan la percusión del gravamen de acuerdo con la distancia entre el centro geográfico de la propiedad y el eje del camino.

En este trabajo se adoptará la segunda alternativa, no solamente porque es más evolucionado en el sentido de graduar con mayor sutileza el impacto del gravamen, sino también porque exige menor trabajo de agrimensura y menos cálculos, al existir un solo tratamiento para cada una de las propiedades incluidas en la zona beneficiada. En efecto la subdivisión en franjas de esta última determina un número importante de propiedades fraccionadas en lo que se refiere a su tratamiento, circunstancia que en el método de ponderación por la distancia al centro geográfico de la propiedad, sólo se halla en el límite de la zona beneficiada con respecto las que quedan parcialmente fuera de ella.

Para efectuar la ponderación, existe la alternativa altamente sofisticada puesta en práctica por la Provincia de Santa Fe, que puede observarse en el punto referente a los antecedentes argentinos de este mismo trabajo. Pero como ha señalado insistentemente su autor, ésta es una fórmula "empírica", es decir, que ha sido extraída de la observación de casos concretos en la misma Provincia de Santa Fe.

Dadas las características físicas y de subdivisión de la propiedad existentes en Santa Fe, que difieren de gran parte del resto del país, es por lo menos dudoso que esta investigación empírica sea utilizable genéricamente, por lo que se considera preferible la opción por una ponderación establecida apriorísticamente a través de un factor que opere linealmente.

A tal efecto definimos como factor de ponderación, a "k_i" que es igual al "inverso de la distancia mínima entre el centro geométrico de la propiedad "i" o de la fracción de la propiedad "i" incluida en la zona beneficiada y al eje del camino".

Con lo cual la expresión distribución de la contribución de mejoras para caminos rurales queda expresada del siguiente modo:

$$c_i = M \frac{k_i v_i}{\sum k_i v_i}$$

que significa que la financiación se distribuye en proporción a la valuación fiscal de la tierra libre y en razón inversa a la distancia del centro de la propiedad al camino.

b) PUENTES

La construcción de un puente sobre un río, un arroyo o sobre una zona baja susceptible de ser inundada o en la que pueden producirse corrientes de agua en épocas de lluvias o de lo contrario sobre una vía ferroviaria o simplemente como cruce de tráfico a distinto nivel, es en la mayor parte de los casos, especialmente en los de menor magnitud, consecuencia de la construcción de un camino y su necesidad proviene específicamente de la decisión de construir este último. En tales casos el costo de la construcción del puente forma parte del presupuesto general de la construcción del camino y consiguientemente —en lo que se refiere a la contribución de mejoras— corresponde su financiación conjuntamente con el camino y de acuerdo con los procedimientos pre-indicados.

Pero en muchos casos, especialmente cuando se trata de obras importantes, tiene una vigencia independiente y por consiguiente debería ser financiado por separado. Esta situación se da generalmente en los puentes urbanos para facilitar las comunicaciones, en una ciudad construida a ambos lados de un río por ejemplo.

No siempre es visible y significativo el aumento de valor que experimentan las propiedades como consecuencia de la construcción de un puente, a veces es inclusive inexistente o por lo menos intrascendente, como por ejemplo cuando en un lugar de intersección de intenso tránsito de vehículos se construye un cruce a distinto nivel. Probablemente en este caso, las propiedades cercanas al cruce sean ya de gran valor y difícilmente lo aumenten por el sólo hecho de facilitarse el tránsito.

Pero en otros casos, como por ejemplo cuando se posibilita el tránsito a bajo costo desde una región muy poblada a otra de difícil acceso, el valor de las propiedades suele aumentar significativamente.

En tales casos puede admitirse razonablemente, que las propiedades cuyo valor aumentará, son las que se hallan situadas en las cercanías de las cabeceras y por lo tanto puede definirse la zona beneficiada de un puente, como las propiedades que se

encuentran dentro de un semicírculo con centro en la cabecera del puente y de un radio a determinarse en cada caso.

El sentido de este semicírculo puede ser diferente por razones de carácter práctico, si la zona afectada es urbana o rural. Si es urbana un semicírculo perfecto podría afectar fracciones de propiedades, por lo que resulta conveniente definir la zona contribuyente como las manzanas que se encuentren íntegramente incluidas dentro del semicírculo. En cambio si la zona es de características rurales resulta conveniente, como en el caso que antecede de financiación de caminos, que las líneas divisorias, en este caso semicírculos, sean perfectos y consiguientemente incluyan fracciones de propiedades.

En muchas ocasiones el beneficio del valor de las propiedades será mayor o más extendido en un extremo del puente que en otro, caso en el que resulta válido, para mantener la coherencia con el principio del beneficio, que el radio que determina el semicírculo sea distinto en ambas cabeceras del puente. Inclusive en algunos casos, como por ejemplo cuando el propósito del puente es comunicar una zona aislada por dificultades de comunicación con un centro muy poblado, es admisible que en una de las cabeceras, la del centro poblado, no exista zona beneficiada en absoluto.

La expresión de distribución, elaborada también sobre la base de la expresión matriz, le agrega a ésta un coeficiente que determina la mayor o menor cercanía de la propiedad a la cabecera del puente. Este coeficiente será denominado "m_i" y se define como el inverso de la distancia en línea recta de la cabecera del puente al centro de la propiedad "i". La expresión tiene la siguiente forma:

$$c_i = M \frac{m_i (v_i + a w_i)}{\sum m_i (v_i + a w_i)}$$

Que significa que la financiación se distribuye en proporción a las valuaciones fiscales disminuyendo la magnitud para las valuaciones fiscales de la edificación y aumentándola para las propiedades más cercanas al puente.

c) DESAGÜES

Los desagües tienen por objeto evitar las inundaciones en zonas bajas de una ciudad o en zonas relativamente bajas, es decir, superficies que se hallan a menor nivel que el resto de la ciudad o simplemente que se hallen a menor nivel que las zonas que las rodean.

La mayor o menor profundidad de la zona baja, de acuerdo con la cual son más o menos graves las inundaciones que sufren, está medida en magnitud con referencia a una altura convencional que se denominan "cotas".

Los límites de influencia de los desagües son fácilmente definibles por lo que se denomina "cuenca" del desagüe, que termina donde comienza otra cuenca, es decir, donde las aguas tienden a orientarse en otro sentido. De manera que el primer problema, la determinación de la zona beneficiada, se halla definido por los límites de la cuenca.

Dentro de la cuenca o zona beneficiada pueden distinguirse dos subzonas, la tributaria y la inundable. La primera normalmente no se inunda, aunque es la responsable de que ello ocurra en la segunda, que por lo corriente se encuentra situada en las cercanías del desagüe a construir.

Obviamente la mejora de valor que puede ser consecuencia de la construcción, se opera con mayor intensidad en la subzona inundable, aunque también se manifiesta

pero en grado bastante menor en la subzona tributaria porque mejora la transitabilidad y porque aumenta en general su prestigio urbanístico.

En realidad cierto sentido de justicia nos movería a gravar con cierta intensidad a la subzona tributaria, puesto que en cierta medida es "culpable" de lo que ocurre en la subzona inundable. Sin embargo en una institución como la contribución de mejoras, es preciso medir objetivamente los aumentos de valor consecuencia de la obra a construir y estos aumentos de valor se operan en pequeña medida en las subzonas tributarias, ya que su valor pre-obra se halla poco deprimido por la circunstancia de que contribuya a la inundación de otra zona. No obstante, como cierta influencia existe y ha sido explícitamente incluida en la cuenca o zona beneficiada, es preciso prever la posibilidad de su participación en la financiación, aunque probablemente en la mayor parte de los casos no será práctico hacerla participar.

La medida del nivel de la propiedad puede actuar como factor de ponderación al que puede denominarse "p" determinando que la expresión matriz de distribución se convierta en la siguiente:

$$c_i = M \frac{p_i (v_i + a w_i)}{\sum p_i (v_i + a w_i)}$$

donde "p_i" es la diferencia en valores absolutos entre la cota máxima de la cuenca y la cota de la propiedad "i".

Para excluir la zona tributaria bastaría con definir la zona beneficiada como la incluida en la subzona inundable en lugar de la incluida en la cuenca utilizando la misma fórmula de distribución.

El factor de ponderación "p", generalmente medido en centímetros, determina que las propiedades que más se inundan sean las que contribuyan en mayor medida, dado que son las que más se han beneficiado.

Puede ser conveniente en algunos casos que no se pretenda obtener la cota exacta de cada propiedad y se acepte una medida aproximada estableciendo intervalos de medida de manera que todas las propiedades cuya cota se halle entre los límites fijados sea tratada de la misma manera. En tal caso el factor "p" puede ser la media de cada intervalo.

Con frecuencia resulta conveniente aplicar el gravamen sobre la base de cotas medias de grupos de inmuebles en lugar de propiedades individuales, no sólo por razones de simplicidad, sino para evitar que terrenos de cota alta rodeados de zonas inmuebles y que consiguientemente se hallen beneficiados escapen al gravamen.

De cualquier manera, las posibilidades y alternativas que pueden presentarse en materia de desagües son altamente variables y en ocasiones puede ser poco recomendable el empleo de la cota como factor de ponderación y resultar más conveniente la utilización de la distancia del centro del inmueble al desagüe.

Para contemplar ambas posibilidades se elaborará una expresión de distribución suficientemente genérica como para que puedan ser utilizables ambas cantidades alternativamente, a cuyo efecto se define como nuevo factor de ponderación a "q_i" que representa la distancia del inmueble "i" al desagüe.

Con cuyo auxilio, la expresión distributiva será:

$$c_i = M \frac{p_i q_i (v_i + a w_i)}{\sum p_i q_i (v_i + a w_i)}$$

donde:

P_i es la diferencia entre la cota máxima de la cuenca y la cota de la propiedad "i".
 q_i es la menor distancia posible del centro de la propiedad "i" al desagüe.

La expresión que antecede es genérica y consiguientemente puede ser utilizada para tres alternativas diferentes de ponderación según necesidades circunstanciales: 1) Utilizando ambos factores de ponderación tal como se halla expresado más arriba; 2) Utilizando sólo la cota como factor de ponderación haciendo " q_i " igual a la unidad; 3) Utilizando sólo la distancia como factor de ponderación, haciendo " p_i " igual a la unidad.

d) CALLES

La pavimentación o en general, el mejorado de calles urbanas, es un sector en el que la financiación a través de contribución de mejoras ha jugado un papel importante en nuestro país, pero en una forma que conceptualmente es discutible clasificar como tal.

En efecto, tradicionalmente el costo de la pavimentación de calles se reparte entre los propietarios frentistas. Esta forma de costear tales obras tiene mucho más de construcción de una obra común en forma de consorcio y por lo tanto en términos financieros, es más un precio que una contribución de mejoras.

Tiene de contribución de mejoras o mejor dicho de tributo, el hecho de que normalmente el pago se efectúa compulsivamente, es decir, que una vez decidida la pavimentación de una calle, los propietarios tienen que pagar la parte que les corresponda independientemente de su voluntad, pero por lo demás es un sistema en el que el concepto de mayor valor se ha abandonado en buena medida, especialmente por el hecho de que las propiedades que no están ubicadas sobre la misma calle que se pavimenta no son deudoras de tributo, a pesar de haber crecido su valor a raíz de su proximidad a la obra.

Es altamente probable que esta tradición sea decisiva en nuestro país y determine que se continúe utilizando la contribución de mejoras de acuerdo con el criterio de hacer tributar sólo a los frentistas, no obstante lo cual la naturaleza de este trabajo exige un planteo más genérico que incluya como caso especial el de los frentistas, por dos razones fundamentales. En primer lugar para posibilitar el abandono de esa práctica en los casos en que se considere deseable y administrativamente razonable y luego, porque el sistema que se elaborará será utilizable para algunos otros casos que se plantean más adelante.

Debe subrayarse sin embargo que el financiamiento por frentistas exclusivamente determina qué sea más pesado y consiguientemente que la posibilidad de realizar obras de esta naturaleza disminuya.

En el caso de pavimentación de calles como en los demás, es preciso establecer el alcance geográfico de los aumentos de valor, es decir, la zona beneficiada. Si suponemos que el pavimento se construye en una zona en la que no existe otro, es evidente que la influencia de los aumentos de valor se extiende en una zona bastante amplia, atenuándose a medida que nos alejamos y diluyéndose con la mayor distancia en forma indefinida. Resulta claro además que cuando más ancha es la calle que se pavimenta más lejos llegará su influencia.

La manifiesta indefinición de los límites de la influencia del incremento de valor, exige que el problema se resuelva a través de una decisión que establezca con cierta arbitrariedad un límite definido.

En tal sentido resulta conveniente —con el objeto de evitar excesivas superposiciones de contribución— limitar la influencia a una cuadra a cada lado de la calle, alcanzando a todas las propiedades ubicadas en las calles transversales.

Tal la solución referida a calles de ancho normal o estándar típico en la ciudad. Las calles más anchas cuya área de influencia es mayor pueden extenderla hasta un número de cuadras, igual a la razón existente entre el ancho de la calle que se pavimentará y el ancho estándar de las calles de la ciudad, redondeando hacia abajo las fracciones de 0,50 y menores y hacia arriba las mayores de 0,50.

Para ser coherente, el área de influencia abarca en ese caso también las calles paralelas salvo la que limita la zona.

Por último si cerca de la zona beneficiada existiere otra calle o avenida pavimentada de similar jerarquía, ésta interrumpirá la zona beneficiada ya que no puede presumirse aumento de valor en una zona ya influenciada por otra obra similar. Más adelante se establecerá cuantitativamente el límite entre lo que se halla cerca y lo que se halla lejos.

Para concretar ideas mediante ejemplos supongamos que el ancho estándar de las calles de una ciudad sea de ocho metros y se decida construir una avenida de 35 m. de ancho y 10 cuadras de largo.

La razón, ancho de la avenida/ancho estándar, es igual a 4,375 y consiguientemente el área de influencia se extiende a cuatro cuadras, abarcando consiguientemente las propiedades que se hallen ubicadas sobre: 1) la misma avenida; 2) ambas aceras de seis calles paralelas, tres a cada lado, en una extensión de 10 cuadras coincidentes con la avenida; 3) ambas aceras de las 8 calles transversales a la avenida a lo largo de 8 cuadras, cuatro a cada lado de la avenida; 4) una de las aceras de cada una de las dos calles que se hallan en el extremo del pavimento, la acera que se halla del lado en que se construya el pavimento, también a lo largo de 8 cuadras.

En resumen, siendo "r" igual al ancho de la calle pavimentada dividido por el ancho de las calles estándar de la ciudad, redondeando hacia abajo las fracciones de 0,50 y menores y hacia arriba las fracciones superiores a 0,50, definimos la zona beneficiada o contribuyente como: Todos los inmuebles que se hallen ubicados: 1) en ambas aceras de las calles que se pavimente; 2) en ambas aceras de "r - 1" calles paralelas a cada lado de la calle que se pavimente en la extensión coincidente con el pavimento; 3) en ambas aceras de las calles transversales que crucen el pavimento objeto de la obra, en una extensión de "r" cuadras a cada lado; 4) en la acera del lado de la obra de las dos calles transversales que pasen por los extremos del pavimento en una extensión de "r" cuadras a cada lado.

La zona contribuyente se interrumpirá si existe otra obra paralela de similares características a menos de "2r" cuadras hacia alguno de los lados, quedando reducida a $\frac{s}{2}$ cuadras siendo "s" igual a la distancia en cuadras entre las dos obras.

Planteadas una financiación por contribución de mejoras con incidencia en calles adyacentes, también surge el problema de determinar la conducta a seguir con las propiedades cuyas calles están ya pavimentadas, por dos razones diferentes.

En primer lugar, porque si bien es cierto que la pavimentación de una calle mejora el valor de las propiedades cercanas, aunque no estén ubicadas en ellas, seguramente ese aumento de valor es mayor si la calle en la que el inmueble está ubicado no tiene a su vez pavimento, lo cual sugiere una discriminación que alivie el peso de la contribución para aquellas propiedades no ubicadas sobre la calle a pavimentar, cuya calle ya es pavimentada inclusive hasta eliminarla en ciertos casos.

En segundo lugar, porque es posible que las calles que ya están pavimentadas hayan sido íntegramente pagadas por sus frentistas y sería evidentemente injusto exigirle tributar para colaborar en la financiación de la obra de pavimentación de alguna calle adyacente, si no han recibido una colaboración similar en oportunidad de la pavimentación de su propia calle.

Tales circunstancias determinan la supresión como inmueble contribuyente a

aquellos que hubieran pagado su propio pavimento sin colaboración de las propiedades no frentistas y el alivio del peso de la contribución para las propiedades que estén pavimentadas con aportes de no frentistas.

En ciertos casos en los que la obra a realizar fuese de gran importancia en relación con los pavimentos existentes no procederá el alivio o supresión del gravamen mencionado en el párrafo anterior porque en tales casos su valor aumenta efectivamente a pesar de que poseen ya pavimento.

La expresión del sistema de distribución tiene la siguiente forma:

$$c_i = M \frac{b_i d_i (v_i + a w_i)}{\sum b_i d_i (v_i + a w_i)}$$

Donde:

“ b_i ” es un coeficiente, fluctuante entre “0” y “1” que representa la situación del inmueble “i” antes de comenzar la obra. Si el inmueble “i” se halla pavimentado el valor de “b” será menor de “1” hasta llegar a “0” eliminando consiguientemente la tributación. Si el inmueble “i” se halla pavimentado por contribución de mejoras “sistema frentistas” el valor de “b” será “0”. En los demás casos, es decir inmuebles y frentistas situados en calles laterales sin pavimentar, el valor de “b” será la unidad, dejando pleno consiguientemente el efecto de los restantes factores de la expresión.

y

“ d_i ” es otro coeficiente que se refiere a la ubicación del inmueble “i”, si hacemos que la posición óptima es decir la de frentista sea igual a la unidad, “d” será siempre uno o un número menor que uno. En forma decreciente a partir de la unidad “d” irá representando las siguientes situaciones: 1) frentista; 2) primera cuadra transversal; 3) primera calle paralela; 4) segunda cuadra transversal; 5) segunda calle paralela; 6) tercera cuadra transversal, etc.

La financiación por contribución de mejoras de los frentistas solamente, no es más que un caso particular del sistema esbozado en sus características generales. En efecto, en tal caso la zona contribuyente se limita a las propiedades que se hallen sobre la calle o avenida y la expresión de distribución convierte los coeficientes de ponderación de las distintas situaciones en la unidad, lo que equivale a suprimirlos quedando la fórmula así:

$$c_i = M \frac{(v_i + a w_i)}{(v_i + a w_i)}$$

que no es otra cosa que la expresión matriz de distribución.

Un problema adicional consiste en definir el tratamiento de las esquinas. Las esquinas tienen frente a dos calles diferentes, de modo que de acuerdo con los principios enunciados les corresponden dos tratamientos también diferentes, por lo cual correspondería dividir el valor fiscal de las esquinas en dos partes, proporcionales al frente que tiene sobre cada calle.

La expresión distributiva correspondiente a las esquinas, tendrá la siguiente forma

si llamados "f₁" a los metros lineales de frente sobre la calle uno y "f₂" a los metros lineales de frente sobre la calle dos.

$$c_{i1} = M \frac{f_1}{f_1 + f_2} \frac{b_i d_i (v_i + a w_i)}{\sum b_i d_i (v_i + a w_i)}$$

$$c_{i2} = M \frac{f_2}{f_1 + f_2} \frac{b_i d_i (v_i + a w_i)}{\sum b_i d_i (v_i + a w_i)}$$

Las expresiones anteriores significan que se hace un reparto proporcional a la valuación fiscal, con las ponderaciones del caso, cuando se trata de valuaciones de terreno libre o de valuación de edificación, aumentando la parte proporcional de la contribución a medida que la propiedad se halle más cerca de la calle o avenida pavimentada y llegando al máximo cuando se halle sobre la misma calle o avenida. Por otra parte la contribución de las calles no frentistas es plena en los casos en que no tengan calle pavimentada al frente, pero se reduce hasta llevarla inclusive a cero cuando el propietario de un inmueble ubicado frente a una calle pavimentada anteriormente haya pagado el pavimento por consorcio o simplemente no lo hubiese pagado.

e) ALUMBRADO PUBLICO

El problema de la financiación del alumbrado público, que en algunos casos de iluminación especial tiene un costo suficientemente importante como para pensar en la utilización de este régimen de financiación para cubrir una parte de su costo, es bastante parecido a la financiación de la pavimentación o mejoramiento de calles o avenidas urbanas.

En efecto, tal como en los demás casos, se utiliza la expresión matriz de distribución entre los valores fiscales de la tierra libre de mejoras y de la edificación y son también válidos los coeficientes de ponderación de la ubicación de los inmuebles con relación a la avenida iluminada, inclusive el coeficiente de determinación de la existencia anterior de alumbrado en las calles laterales.

En cambio, es diferente el significado del factor "r" que determina la zona beneficiada, ya que en el caso de calles y avenidas representaba la relación entre el ancho de la calle o avenida pavimentada o mejorada y el ancho estándar de la ciudad, mientras en el caso de alumbrado público se refiere a la intensidad luminosa del alumbrado instalado, para recoger la importancia de las calles iluminadas con sistemas especiales a veces denominadas "vías blancas".

En este caso el factor "r" se hallará representado por la razón entre la intensidad luminosa por metro cuadrado de la calle sobre la que se construye el nuevo sistema y la intensidad luminosa por metro cuadrado estándar en la ciudad.

f) SUBTERRANEOS PARA TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS

El alto grado de sofisticación con que se han planteado los casos de pavimentación de calles y alumbrado público, tiene el propósito de cubrir casos de obras de muy elevado costo en los que la importancia de la financiación justificaba el alto costo administrativo de los procedimientos más sutiles, tendientes a lograr un reparto de la carga más equitativo, procedimientos que —dadas sus características de generalidad— pueden ser fácilmente simplificados mediante la eliminación de algunos factores.

No es muy probable que esos métodos, en su concepción más compleja, sean

utilizados en la mayor parte de los casos, dado que se requiere una pavimentación o un sistema de iluminación particularmente costoso para que se justifiquen.

En cambio, en los sistemas de transportes urbanos enteramente asimilables en lo que se refiere a su posible financiación por contribución de mejoras, a las calles y sistemas de alumbrado público, existe en mi opinión una posibilidad efectiva de utilización plena de los procedimientos indicados, para financiar una parte significativa de las instalaciones fijas que se requieren, especialmente en el caso particularmente costoso de subterráneos para transporte urbano de pasajeros.

El factor "r" que determina la zona beneficiada, es nuevamente el único que cambia, ya que en el caso de túneles para trenes subterráneos, no existiendo comparación posible con otros para determinarlo objetivamente, se convierte en puramente convencional. Mantiene especial vigencia en cambio el problema de la cercanía de otra línea que limita la zona beneficiada en la forma ya analizada con detalle.

En algunos casos la zona de influencia puede no estar limitada por una línea recta o por una línea que siga exactamente una calle a "r" cuadas, a raíz de que resulte más amplia sobre las estaciones en cuyo caso se indica una deformación de la figura ensanchándola a la altura de cada estación. Este efecto sin embargo es una complicación adicional que sólo se justifica cuando la deformación es importante, es decir, cuando existe una distancia apreciable entre estaciones.

g) PARQUES Y PLAZAS

Las plazas y parques son por lo corriente, obras que favorecen en gran medida a toda una ciudad. Se trata de un lugar de esparcimiento que puede utilizar toda la población, mejora el clima, la calidad del aire respirable y el aspecto estético de la ciudad.

Es probable que estos tres factores incidan con mayor intensidad en las propiedades ubicadas en las cercanías, pero esta incidencia no es mayor en medida suficientemente significativa, como para que el incremento de valor que determine sea apreciable.

Por consiguiente, puede sostenerse que, atendiendo al principio del beneficio, una parte importante del costo debería ser solventada con fondos obtenidos a través de impuestos locales y por consiguiente una parte relativamente reducida sería atribuible a los contribuyentes de mejoras.

Si agregamos la circunstancia de que normalmente el costo de un parque o una plaza es relativamente bajo, es altamente probable que en gran cantidad de casos el volumen de la recaudación que debe esperarse, no justifique el costo administrativo de la implementación de un sistema de esta naturaleza.

Sin embargo, es posible que existan casos especiales en que el costo excepcionalmente alto de un proyecto concreto, justifique contemplar la alternativa de financiar una parte por esta vía e inclusive pueden existir casos en que el lugar proyectado para la plaza o el parque sea una zona insalubre, haya constituido un vaciadero de basuras o cualquier otra circunstancia que desprestigie social y sanitariamente la zona, en cuyo caso el beneficio que recibe el valor de las propiedades puede ser importante.

Estas alternativas, que, como se ha señalado, constituirán una excepción, pueden ser concebidas de la manera siguiente.

En lo que se refiere a la zona beneficiada, se seguirán algunos de los principios

restrictivos en lo que se refiere a su amplitud que ya hemos señalado en otras alternativas. La extensión de la zona, puede razonablemente postularse que dependa del área que ocupe la plaza.

Si se comienza el análisis con el caso más sencillo, que es el de una plaza perfectamente cuadrada que ocupe un área de una manzana, podremos considerar beneficiadas a las propiedades que se hallen ubicadas frente mismo a ella, es decir, un total de cuatro cuadras de propiedades pero probablemente también alcance a las propiedades que se hallen ubicadas en diagonal a sus esquinas e inclusive a las que se hallen en las calles laterales. Definimos consiguientemente la zona beneficiada de una plaza de una manzana, como "las propiedades que se encuentran en las ocho manzanas que la rodean excluyendo las propiedades que se hallen en las calles que rodean el grupo de manzanas".

El caso comentado es un caso obviamente común pero no pasa por ello de ser un caso especial. Es preciso generalizar la definición para contemplar más casos.

Si la plaza tiene por ejemplo dos manzanas, podremos continuar definiendo la zona beneficiada en términos aproximadamente similares extendiéndolo al grupo de manzanas que la rodean, que en este caso serán diez en lugar de ocho. Si por el contrario la plaza es más reducida, digamos de media manzana, podemos utilizar la misma definición, limitándola nuevamente a las manzanas que la enfrenten, que en este caso serán cinco, además del resto de la manzana.

Esta ampliación de las posibilidades en la definición ensayada contemplan un número mayor de casos que el estándar de una sola manzana, pero todavía es muy restrictivo porque no contempla como debiera casos de plazas más extensas que pueden incluso llegar a ser consideradas, si son suficientemente grandes, como parques.

A medida que la superficie de los proyectos posibles aumenta, se hace patente la necesidad de extender el límite de influencia más allá de la línea de manzanas que rodea el parque o la plaza. Parece también evidente que cuando más extensa es la plaza mayor será el número de filas de manzanas que la rodean que deben contribuir. Sin embargo el caso de una plaza de dos manzanas que hemos contemplado y con respecto al cual continúa siendo razonable la contribución del grupo de manzanas que la rodea, parece demostrar que el aumento de filas de manzanas contribuyentes, debe operarse a un ritmo menor que el aumento de la superficie de las plazas.

Una plaza cuadrada, por ejemplo, de cuatro manzanas, podría extender su zona beneficiada a dos filas de manzanas que la rodean, lo cual implica un total de 32 manzanas, 12 en la primera fila y 20 en la segunda.

Generalizando este análisis empírico, puede concluirse que una ley general al respecto puede estar constituida estableciendo que el número de filas de manzanas a que se extiende la zona beneficiada, sea igual a la raíz cuadrada de la superficie en Has. de la plaza o parque, despreciando las fracciones y estableciendo un mínimo igual a la unidad.

En resumen, se define la zona contribuyente de un parque o de una plaza, como las propiedades incluidas en el grupo de manzanas más cercanas, incluyendo todas las filas de manzanas que la rodean, hasta un número igual a la raíz cuadrada de la superficie en hectáreas del parque o plaza, despreciando las fracciones y excluyendo en todos los casos las propiedades que se encuentren sobre las calles que rodean la zona contribuyente. En ningún caso el número de filas podrá ser inferior a la unidad.

Con esta definición una plaza de una manzana tiene una fila contribuyente, lo mismo que cuando tiene media, dos y tres, pero una plaza de cuatro manzanas y más ya tiene dos filas de contribuyentes; tres filas a partir de nueve manzanas; cuatro a partir de diez y seis, etc.

Es esta una solución ideada sobre la base del caso de una ciudad que constituya un damero perfecto, pero que es fácilmente adaptable a casos menos regulares o de diseño más complejo.

Con esta zona beneficiada, la ley de distribución puede definirse del siguiente modo:

$$c_j = M \frac{g_j (v_j + a w_j)}{\sum g_j (v_j + a w_j)}$$

donde: "g_j" representa un coeficiente de ponderación reflejo de la posición que tiene la propiedad "j" con respecto a la plaza.

Si hacemos la posición óptima —es decir la ubicación frente mismo a la plaza o parque— igual a uno, tendremos coeficientes menores de uno en las distintas posiciones más desfavorables como pueden ser la ubicación en la primera, segunda, tercera o cuarta filas de manzanas sin dar frente a la plaza.

En resumen, esta expresión de distribución significa que la parte a financiar se distribuirá en proporción a los valores fiscales, acentuando el gravamen en las propiedades más cercanas a la plaza o parque.

Siendo en este caso, como el de la financiación de calles, posible la alternativa de que a propiedades situadas en esquina les corresponde tratamientos diferentes; puede preverse un tratamiento de distribución proporcional similar al proyectado al analizar el caso de calles, a cuya lectura me remito.

h) CLOACAS

Los sistemas cloacales benefician el valor de las propiedades, porque mejora en general la calidad urbanística de la zona que sirven y porque permite edificaciones —sobre todo la de varios pisos— a costos menores.

Tal es la justificación en términos de principio del beneficio, de la aplicación del sistema de financiación por contribución de mejoras a los sistemas cloacales, pero es preciso señalar que la instalación de este servicio es también un problema sanitario del conjunto de la población, de manera que una parte significativa puede ser coherentemente financiada con fondos originados en impuestos, en tanto que las tasas de servicios con que normalmente se pagan los gastos de mantenimiento, pueden destinar una parte a amortizar los gastos de instalación.

Los límites de la zona beneficiada o contribuyente, se definen concordando con la que es servida por el sistema y la distribución es proporcionalmente igualitaria, es decir, utilizando la expresión matriz sin ponderación de ninguna especie, ya que el sistema sirve en la misma medida a todos los inmuebles y consecuentemente puede admitirse que la medida del aumento de valor es relativamente igual en todos los inmuebles, aunque es probable que en algunos casos la ponderación de lo edificado deba ser mayor que de costumbre.

De tal manera las cañerías simples que sirvan a una sola calle, tendrán su zona contribuyente en las propiedades ubicadas en esa calle. Las cañerías principales, es decir aquellas que tengan cañerías simples tributarias, serán distribuidas entre todos los propietarios beneficiados, es decir, entre los que se hallen ubicados sobre la calle en que se construye y entre los que se hallan ubicados en las calles por donde corren las cañerías simples que le son tributarias.

Si el sistema es complejo puede darse el caso de cañerías principales en varios grados y en tal caso puede ocurrir que tenga cierta importancia, un problema del que

se ha prescindido hasta ahora, por ser de menor magnitud en los sistemas relativamente simples.

En efecto, de acuerdo con los principios enunciados, los inmuebles frente a los que pasan las cañerías secundarias colaborarán en el pago de la cañería que los sirve directamente y en el de las principales en diversos grados, en tanto que los propietarios a quienes les toque en suerte estar ubicados en calles por las que pasen cloacas principales, saldrán beneficiados al no tener que pagar cañerías secundarias.

Si se construye de una sola vez un sistema completo, el problema tiene fácil solución, distribuyendo sobre la base de la expresión matriz la totalidad del costo del sistema pero si éste se construye por etapas, empezando por las cañerías principales, la solución resulta más difícil, dado que los propietarios que se hallan ubicados sobre las cañerías secundarias en proyecto, no pueden ser considerados beneficiados hasta tanto dichas cañerías se construyan efectivamente.

Aunque existen varias posibilidades para resolver el probable caso de que un sistema complejo se construya en etapas, la solución más sencilla consiste en estimar el costo de todo el sistema completo, se lleve a cabo totalmente de inmediato o no; para distribuir la parte a financiar con contribución de mejoras entre todos los propietarios que sean servidos por el sistema proyectado, dejando en suspenso las contribuciones correspondientes a propiedades que recibirán el servicio en etapas posteriores.

i) AGUAS CORRIENTES

A pesar de su diferente función, desde el punto de vista que interesa a los efectos del tema bajo examen, el problema de la financiación de las instalaciones de agua corriente, es muy similar al de los sistemas cloacales.

En efecto, la zona beneficiada o contribuyente se define también como aquella que es servida por el sistema y la distribución debería también ser igualitariamente proporcional a la valuación fiscal, con la ponderación del caso para la valuación de las edificaciones.

También en este caso es preciso prever la posibilidad de dejar en suspenso la contribución para contribuyentes que no reciban de inmediato el servicio, pero que estén en posibilidad de recibirlo mediante la construcción de algún ramal.

Una diferencia quizá un tanto sutil, entre los sistemas de agua corriente y los cloacales, radica en que estos últimos son probablemente más importantes desde el punto de vista sanitario que los primeros, mereciendo consiguientemente una financiación mayor originada en fondos recaudados mediante impuestos.

j) ELECTRIFICACION RURAL

En términos generales, cuando la electrificación rural tienda al exclusivo consumo doméstico de la población rural, es imprevisible que pueda aumentar significativamente los valores de los inmuebles, ya que podrían ser suplantados por equipos individuales con un costo de inversión y mantenimiento relativamente escaso.

Pero cuando el suministro de energía eléctrica a bajo precio y en forma regular, constituya un ingrediente de la producción económica de los predios, como cuando se apela a ciertos métodos de riego artificial o se incluye algún procesamiento de características industriales de la producción, el beneficio que recibe el valor de la propiedad como consecuencia de la instalación de líneas de transmisión de energía eléctrica, puede llegar a tener cierta significación, como para esperar que los futuros usuarios contribuyan a su financiación a través de la contribución de mejoras, además de hacerlo a través de las tarifas de consumo.

La zona beneficiada puede definirse a este respecto como la destinada a ser servida por la línea y la expresión de distribución sería la siguiente:

$$c_i = M \frac{v_i}{\sum v_i}$$

donde se han eliminado la edificación e instalaciones accesorias, haciendo el factor de ponderación "a" igual a "0", dado que carecen de importancia relativamente a la tierra libre.

Por obra a ser parcialmente financiada por contribución de mejoras, se entiende el tendido de la línea troncal y sus ramales pero no las líneas de alimentación individual. Con esta salvedad, resulta indiferente que la propiedad se halle cerca o lejos de la línea, siempre que pueda ser servida por ésta y consiguientemente no es necesaria la creación de ningún parámetro que pondere el grado de vinculación funcional con la obra, como en los restantes casos, ya que salvo alguna pequeña pérdida de tensión, es prácticamente indiferente —dentro de ciertos límites— que la propiedad se halle junto a la línea o a cierta distancia.

k) DIQUES:

La financiación por contribución de mejoras de diques es probablemente uno de los casos más complejos, a raíz de las diversas funciones que cumplen o pueden cumplir. Esta es la causa fundamental de que se haya dejado su examen para el final.

Un dique es una construcción elaborada de materiales diversos y de acuerdo con técnicas variables apropiadas a las características de cada caso, que interrumpe una corriente de agua, con el propósito fundamental de almacenar esta última y elevar su nivel.

Los objetivos del almacenaje y de la elevación de nivel, pueden ser muy diversos. Entre las posibilidades existentes se han identificado seis que, sin agotar todas las posibilidades, representan los casos más frecuentes que pueden ser alternativos o concurrentes.

Esos seis objetivos posibles, de acuerdo con los cuales se señalará la posibilidad de financiación a través de contribución de mejora, son los siguientes:

- 1) Riego: El objetivo de proveer riego en zonas de escasas lluvias, es probablemente el más frecuente y económicamente importante de la construcción de diques. La reserva de agua es de vital importancia en los casos de corrientes de caudal fluctuante en distintas épocas del año y el aumento de nivel permite la circulación por canales apropiados, llevando el agua de riego a las zonas requeridas;
- 2) Producción de energía eléctrica: La producción de energía eléctrica es el objetivo que se halla en segundo término en orden de importancia, para la construcción de diques y es con frecuencia concurrente con el primero, aunque en muchas oportunidades es el objetivo fundamental. La ubicación de turbinas apropiadas en el dique, permite recoger la energía que contiene el agua almacenada a alto nivel, de la que se desprende al descender a través de las turbinas. En realidad estrictamente este objetivo no es demasiado diferente del primero, ya que en este caso se recoge la energía presente en el agua a alto nivel, transformándola en energía eléctrica, en tanto que en el primer caso se utiliza esa energía para llevar el agua a destino.
- 3) Control de inundaciones: Un objetivo que corrientemente es secundario, salvo en caso de extrema gravedad, es el control de las inundaciones originadas por ríos de caudal muy fluctuante. El manejo apropiado de las compuertas de un dique, per-

mite regularizar el caudal, moderándolo en las épocas en que es alto y aumentándolo en las épocas en que es bajo.

- 4) **Provisión de agua potable:** El agua potable de las ciudades en la mayor parte de los casos se obtiene de corrientes de agua. Cuando éstos son de caudal fluctuante se suelen construir diques que la reservan para las épocas de escasez.
- 5) **Recreo:** Aunque rara vez es un objetivo principal para la construcción de diques, la creación de lagos artificiales que pueden ser utilizados para diversos deportes suele ser un objetivo accesorio y una utilización efectiva de los diques, que a veces permite complementar instalaciones destinadas al turismo.
- 6) **Modificación del clima:** La modificación del clima, rara vez es un objetivo inclusive accesorio de la construcción de diques, pero suele ser una consecuencia bastante importante que puede tenerse en cuenta a los efectos de la financiación. En efecto, especialmente en los diques de llanura, se suele crear un espejo de agua importante, cuya evaporación cambia el tenor de humedad de la región, mejorando notablemente el clima especialmente en lo que se refiere al régimen de lluvias, cuando se trata de zonas secas.

Algunos de los objetivos enunciados requieren inversiones especiales además del dique. El riego exige inversiones en canales y terraplenes, la provisión de energía eléctrica, turbinas, líneas de transmisión y toda una serie de inversiones accesorias, en tanto que el agua potable exige cañerías de transporte, instalaciones de filtrado, etc.

De tal manera, al proyectar la financiación por contribución de mejoras de un dique, es inevitable aislar las diversas inversiones de acuerdo con sus objetivos especiales, en tanto que la obra madre, es decir, la construcción del dique propiamente dicho, puede distribuirse entre las propiedades beneficiadas de acuerdo con ponderaciones especiales de acuerdo con las ventajas que reciben del dique según cada una de sus funciones.

Por consiguiente, en el análisis que sigue, estableceremos las zonas beneficiadas y los parámetros de ponderación para los seis casos diferentes, pensando fundamentalmente en la distribución de los seis grupos de inversiones que se vinculan directamente con cada una de las funciones posibles de un dique.

Uteriormente se combinarán conceptualmente los seis casos, con el propósito de distribuir el costo de la obra central que puede hallarse vinculada con una o más de las seis funciones. La zona beneficiada será el resultado de la superposición de las seis individuales, en tanto que la expresión de distribución será una única en la que se combinarán apropiadamente los seis parámetros.

- 1) **Riego:** Las inversiones vinculadas con el riego son fundamentalmente la construcción de los canales cuya zona beneficiada está constituida por su ámbito de influencia. Si se trata de un sistema complejo se tendrán canales principales y canales secundarios en varios grados lo cual puede crear un problema con la definición de que la zona beneficiada es la de su influencia. En efecto, los propietarios que se encuentran situados sobre ramales secundarios, al mismo tiempo que financian estos ramales, deben contribuir a la construcción de los canales principales, con lo cual los propietarios que se encuentren sobre estos últimos estarán en manifiesta ventaja.

Este es un problema similar al que se ha planteado en el caso de la financiación de sistemas cloacales, que no se presenta cuando se construye el sistema completo, pero sí, caso bastante frecuente, cuando se construye primero el principal y algunos ramales, en tanto que en etapas posteriores se completarán los ramales apropiados a la capacidad del canal principal.

En tales circunstancias, las propiedades supuestamente beneficiadas que no reciban efectivamente el servicio de riego por no haberse construido su correspondiente ramal, pueden hallarse beneficiadas solamente en forma potencial, circunstancia en la que es admisible la existencia de un aumento en el valor de las propiedades, pero posiblemente menor del que corresponderá cuando se complete la obra, por lo que resulta conveniente a efectos prácticos, postergar el cobro de la contribución de mejoras hasta el momento en que ésta pueda ser plena.

Habiéndose postergado la financiación, en el momento que ésta se produzca, solamente podría ser afectada por la construcción de los ramales, en cuyo caso la inequidad se produciría con respecto a las propiedades que se encuentran en los canales construidos en la primera etapa.

Es por ello que conviene fijar la zona beneficiada, de acuerdo con la capacidad potencial futura de cada sistema de canales e incluyendo la totalidad del costo estimado, dejando eventualmente en suspenso la contribución correspondiente a las propiedades situadas sobre ramales postergados, es decir, una solución exactamente similar a la de los sistemas cloacales.

La magnitud del coeficiente de ponderación, que determina la mayor o menor intensidad de la percusión de la contribución en función de la mayor o menor importancia del incremento de valor, es dentro de una zona regada bastante variable, ya que por razones de distancia, de nivel o de otra naturaleza, algunas propiedades reciben toda el agua que necesitan y otras menos, llegándose incluso en casos marginales a propiedades que reciben agua muy de vez en cuando. Por consiguiente, un adecuado parámetro de ponderación puede ser el promedio anual de la cantidad de agua que puede recibir cada propiedad, con lo cual la expresión de distribución de las inversiones vinculadas con el riego es la siguiente:

$$C_i = M \frac{j_i (v_i + aw_i)}{\sum j_i (v_i + aw_i)}$$

donde "j_i" es el promedio anual de la cantidad de agua, que es susceptible de recibir la propiedad "i" por unidad de superficie.

- 2) Producción de energía eléctrica: Las inversiones que se vinculan con la producción de energía eléctrica, son fundamentalmente las turbinas, las instalaciones técnicas en general y las líneas de transmisión.

En casos frecuentes la energía eléctrica puede ser transportada a distancias bastante grandes, donde proveerán fluido eléctrico en competencia con otros tipos de energía, por lo que no es en general previsible que esta función de los diques pueda ser financiada en la mayor parte de los casos con contribución de mejoras. La financiación en este caso puede provenir de la renta ricardiana que puede existir cuando las tarifas se fijan en régimen de competencia con energía termoeléctrica.

No obstante, en algunos casos el propósito fundamental de un dique puede ser la provisión de energía a bajo precio a determinadas propiedades cercanas, que realicen una producción que demanda grandes cantidades de energía. En tales casos, el incremento de valor puede ser muy grande.

Para tales circunstancias podemos definir la zona beneficiada como "las propiedades específicas susceptibles de recibir energía en abundancia", en tanto que la expresión de distribución será la expresión matriz sin ninguna clase de ponderación, ya que la situación con respecto a la turbina no significa diferencia salvo pequeñas pérdidas de energía en la línea de transmisión despreciables en distancias relativamente cortas.

- 3) Control de inundaciones: Las inversiones vinculadas específicamente con el control de inundaciones, son en la mayor parte de los casos prácticamente inexistentes, ya que la misma existencia del dique y de sus compuertas para regular el flujo, son suficientes para causar el efecto deseado.

No obstante, es preciso definir tanto la zona beneficiada como la expresión de distribución a efectos de integrar la financiación de la obra central.

A tal efecto definimos la zona beneficiada, como las propiedades que previamente a la construcción del dique eran inundables.

La expresión de distribución estará ponderada por la situación de cada una de las propiedades definida a similitud del caso de desagües, por el nivel de la propiedad.

Por consiguiente: la expresión de distribución será la siguiente:

$$c_i = M \frac{p_i (v_i + aw_i)}{\sum p_i (v_i + aw_i)}$$

donde "p_i" se define como la diferencia —en valores absolutos— entre la cota de la propiedad "i" y una cota máxima definida convencionalmente.

- 4) Provisión de agua potable: Las inversiones vinculadas con la provisión de agua potable, son fundamentalmente las instalaciones de distribución, de purificación y a veces bombas impelentes y en el caso más general, no es probable que puedan financiarse a través de contribución de mejoras, sino a través de tarifas como la energía eléctrica o eventualmente a través de tasas.

Sin embargo, por si el caso llegara a presentarse, puede definirse la zona beneficiada y fijarse la expresión de distribución de acuerdo con similares principios al caso ya analizado de aguas corrientes, que más que similar es exactamente igual.

- 5) Recreo: Las inversiones vinculadas con el recreo, pueden ser caminos de acceso, instalaciones deportivas y, en general, facilidades vinculadas con ese objeto.

Desde ese punto de vista, la zona beneficiada debe hallarse limitada a una franja de ancho convencional alrededor del lago artificial, haciendo excepción de aquellos casos en que algún accidente geográfico, haga imposible su utilización con ese fin.

La expresión de distribución, podría hallarse ponderada por la menor distancia del centro de la propiedad a la orilla del lago artificial, pero como normalmente en este caso no cabe esperar que la zona beneficiada se extienda muy ampliamente y el caso más frecuente ha de ser que la zona beneficiada se limite a las propiedades linderas, no se considera conveniente introducir parámetro de ponderación alguno, quedando reducida la expresión de distribución a la que se ha consignado como expresión matriz.

- 6) Modificación del clima: No existen normalmente instalaciones especiales para este objeto, inclusive en la mayor parte de los casos es una consecuencia no buscada, aunque presente, de la construcción de diques que crean espejos de agua amplios.

No obstante, a los efectos de la integración de la función de distribución final de la obra principal, corresponde analizar el problema.

Como modificación del clima, sería demasiado sofisticado tener en cuenta el

cambio del tenor de humedad, ya que desde un punto de vista concreto el beneficio sobre el valor de la propiedad sólo se da en medida significativa, por el cambio del régimen de lluvias.

De tal manera, la zona beneficiada puede ser definida como aquélla en la que se estima se producirá un incremento apreciable en las lluvias, siempre que ese incremento sea deseable.

La ponderación de la percusión de la contribución, deberá hallarse vinculada con el incremento de la intensidad de las lluvias.

Sobre esta base la expresión de distribución sería la siguiente:

$$c_i = M \frac{n_i (v_i + a w_i)}{\sum n_i (v_i + a w_i)}$$

donde "n_i" se halla definido por la diferencia entre la magnitud del promedio de las precipitaciones pluviales previas a la construcción del dique y la magnitud del promedio a que se estima se elevará.

Por último, sobre las bases expresadas, es preciso proyectar la financiación del cuerpo principal de la obra, es decir, el dique propiamente dicho.

La zona beneficiada es el resultado de superponer las mismas correspondientes a los seis objetivos o a menos si es que no los cumple todos. Es previsible que ciertas propiedades sean beneficiadas por más de uno de esos objetivos en cuyo caso se superponen dos o más contribuciones, hecho perfectamente coherente con los objetivos perseguidos.

Para construir la expresión de distribución, es evidente que es preciso ponderar en cada caso la porción de "M", es decir, de la parte a financiar por contribución de mejoras, que es atribuible a cada una de las funciones, ya que la importancia de cada una de ellas variará muy intensamente en los distintos casos.

Determinada cada porción de "M", será posible distribuirla conjuntamente con las inversiones atribuibles directamente a cada función específica.

Sin embargo es posible simplificar la expresión de estas operaciones reduciéndola a una sola, cosa que en algunos casos puede resultar práctico en el trabajo de campo.

Para ello llamaremos A, B, C, D, E y F a la relación existente entre la porción de la financiación atribuible a cada función y "M", es decir en otros términos a los porcentajes de "M" imputables a cada uno de los seis objetivos con lo cual:

$$(1) \quad A + B + C + D + E + F = (100 \text{ si se trata de porcentaje})$$

El ponderador por riego era "j"; energía no utilizaba coeficiente alguno lo que equivale a ponderar por la unidad; inundaciones utiliza "p"; agua potable y recreo también es "1" y clima, por último, es "n". Definiremos consiguientemente un coeficiente ponderador compuesto "x", que será:

$$(2) \quad x_i = A_j + B + C p_i + D + E + F n_i$$

donde la ausencia de alguno de los seis objetivos del dique puede ser registrada mediante la eliminación lisa y llana del sumando que le corresponde manteniendo

la igualdad de (1) en tanto que, si alguna propiedad no es beneficiada por alguno de los objetivos del dique –caso frecuente– bastará hacer igual a cero el sumando correspondiente en el caso particular.

La expresión de distribución es consiguientemente:

$$c_i = M \frac{x_i (v_i + a w_i)}{\sum x_j (v_j + a w_j)}$$

PARTE "C"

BASES PARA LA INSTRUMENTACION LEGAL

I. INTRODUCCION

Un trabajo de esta naturaleza, cuyo propósito central se orienta más a establecer reglas orientadoras para su aplicación práctica que a objetivos académicos, exige el agregado de un apéndice como éste, que establezca las bases de una futura ley que ordene y oriente la utilización de la contribución de mejoras como fuente financiera.

El anteproyecto que sigue, está imaginado fundamentalmente para su sanción en las provincias y su aplicación por ellas mismas y las municipalidades, a raíz de que se considera que, con toda probabilidad, estos dos niveles gubernamentales son los que más frecuentemente harán uso del sistema. Ello no excluye que en determinados casos sea utilizado por el Estado Nacional, en cuyo caso se harán necesarias algunas modificaciones importantes que resultan obvias.

Como puede observarse, el anteproyecto ha excluido deliberadamente los criterios de rigidez que priman en la formulación de la mayor parte de las leyes vigentes en la Argentina, por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque las leyes vigentes se refieren, con muy escasas excepciones, al caso de pavimentación o mejoras de caminos rurales o calles urbanas, caso en el que resulta posible, aunque no siempre deseable, establecer criterios fijos. En este trabajo se ha considerado la contribución de mejoras como un sistema de financiación más elástico y abarcando un número más extenso de casos diferentes, por lo que una caracterización rígida sería prácticamente imposible.

Por otra parte, aún cuando ésta hubiese sido posible, se ha considerado poco útil hacerla, dadas las características de descentralización de decisiones y adaptación al principio del beneficio de la contribución de mejoras. En efecto, siendo tan variadas las circunstancias que se pueden presentar, tanto en lo que se refiere a la naturaleza de la obra y al ámbito físico de la zona beneficiada, como a las características culturales de los propietarios afectados y la índole de la autoridad que imponga el tributo, que se considera deseable y ventajoso dejar librado al criterio de la administración implicada muchos detalles —incluso importantes— que determinarán sus características finales. Todo el trabajo que antecede, pretende ofrecer las pautas necesarias para tomar decisiones en cada caso con respecto a cada uno de esos detalles.

El anteproyecto de ley que se analiza a continuación, ha sido elaborado sobre la base de la posibilidad de que sea una ley independiente. Si consideramos la existencia de códigos fiscales en casi todas las provincias argentinas, resulta perfectamente factible y en muchos casos conveniente, la incorporación a esos cuerpos orgánicos de legislación, cosa que es fácil de lograr mediante la supresión de algunas de las disposiciones.

Por otra parte, el anteproyecto ha debido ser imaginado como ley provincial que regula la contribución de mejoras en su utilización en esfera provincial y municipal pero nada obsta, salvo algunas modificaciones muy obvias, para que sea implementado como ley nacional para determinadas reparticiones o, de lo contrario, directamente como ordenanza municipal si las comunas tuviesen las atribuciones necesarias.

II PUNTOS BASICOS

El primer artículo forma el encabezamiento y establece la autorización al Poder Ejecutivo de la Provincia y a las municipalidades para que disponga el financiamiento por esta vía.

Art. 1º – El Poder Ejecutivo y las Municipalidades podrán disponer el financiamiento de obras públicas por contribución de mejoras.

El financiamiento puede ser total o parcial, cosa que es innecesario aclarar por ser las únicas alternativas.

El artículo siguiente contiene una definición de la contribución de mejoras. Aunque en ortodoxia legislativa se deben excluir las definiciones, para dejarlas libradas a los tratadistas, en torno a su naturaleza existe suficiente confusión como para justificar una definición en la misma ley.

Art. 2º – Son contribuciones de mejoras, las prestaciones pecuniarias que se dispongan al amparo de la presente ley y que están obligados a pagar a la Provincia o las municipalidades, las personas que obtengan beneficios o mejoras en el valor de sus bienes inmuebles como consecuencia de obras o servicios públicos.

Esta definición ha sido adaptada de la que figura en el código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. Se han descartado otras definiciones que imponían algunas restricciones como por ejemplo exigir que la recaudación se destine efectivamente a la financiación de la misma obra, porque imponían inconvenientes severos e innecesarios a la agilidad de la administración financiera.

El artículo siguiente establece quiénes son los contribuyentes y quiénes resultan serlo cuando hay una venta de propiedad.

Art. 3º – Son contribuyentes de contribución de mejoras, los titulares del dominio y los poseedores a título de dueño de los inmuebles incluidos en zonas beneficiadas.

Si en el curso del año fiscal se transfiriera el inmueble, será contribuyente quien tenga el dominio o la posesión, en la fecha de vencimiento del plazo para el pago de la contribución o de la cuota

Los dos siguientes artículos establecen limitaciones al monto que resulte por aplicación de las normas.

Art. 4º – La contribución total de los contribuyentes afectados por cada obra pública, no podrá exceder del total de su costo.

Art. 5º – La contribución por cada inmueble no podrá exceder del 33 0/0 de su valor.

Estas restricciones obedecen, la primera a la necesidad de ser coherente, puesto que habiéndose definido el aumento de valor de la propiedad, en función de una parte del costo de la obra, no sería procedente permitir absorber la totalidad del aumento de valor, cuando éste fuere superior al costo de la obra. La limitación al 33 0/0 en cada inmueble, obedece a la conocida jurisprudencia, que aunque no es demasiado evidente que afecta a la contribución de mejoras, no deja de ser posible y aún probable que así ocurra.

El artículo siguiente dispone las formas de pago.

Art. 6º – El pago deberá ser efectuado en una sola cuota o en varias en la forma, plazos y condiciones que disponga el decreto o la ordenanza que establezca la financiación.

El artículo que sigue establece la forma de distribuir el monto total a financiar por contribución de mejoras.

Art. 7º – La determinación de la contribución que corresponda a cada contribuyente, será efectuada en base a las valuaciones fiscales utilizadas para el impuesto inmobiliario ponderadas de acuerdo con los parámetros que correspondan en cada caso

El artículo que sigue, dispone la forma que debe adoptar el instrumento que disponga la financiación.

Art. 8 – El financiamiento deberá ser dispuesto por decreto, o, en su caso, por ordenanza municipal que contendrá como mínimo los siguientes elementos:

- a) mención de la obra y su presupuesto total;*
- b) monto a financiar por esta vía;*
- c) definición precisa de la zona beneficiada;*
- d) ley de prorrata entre los propietarios de la zona beneficiada, del monto a financiar;*
- e) vencimiento del plazo para el pago;*
- f) descripción del sistema de pago en cuotas si se admite, incluyendo tasa de interés y en su caso de descuento, por pago al contado, periodicidad y número de cuotas, fechas de vencimiento y, si se disponen ajustes por cambios en el nivel de precios, origen del índice para efectuarlo.*

Los artículos siguientes establecen las normas del régimen de aprobación por los propietarios afectados, en los casos que así corresponda.

Art. 9 – Cuando la importancia de la obra lo justifique, el Poder Ejecutivo o la municipalidad, someterá la decisión de efectuarla a la aprobación de los propietarios afectados.

Se entenderá que tal requisito se justifica cuando el presupuesto total de la obra supere los millones de pesos de 1960, ajustados por el índice de la construcción que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos, hasta el año inmediatamente anterior a la fecha del decreto u ordenanza que dispone el financiamiento.

La limitación del procedimiento de aprobación de las obras importantes, responde a la necesidad de no afectar con un costo administrativo excesivo a las obras relativamente pequeñas.

El sentido imperativo de la norma de acuerdo con el cual no se puede financiar por contribución de mejoras las obras de presupuesto superior a cierto monto sin consulta a los interesados, obedece a la conveniencia de forzar un tanto estos hábitos en la administración pública, poco proclive frecuentemente a compartir la responsabilidad por las decisiones.

Art. 10º – A los efectos de someter el proyecto a la consideración de los afectados, se entregará a cada propietario un folleto que contenga una descripción de la obra, su presupuesto total, el monto total a financiar por contribución de mejoras, el monto de la contribución que le corresponde en la distribución, la forma de pago y un talón numerado para emitir un voto aprobatorio o negativo.

Art. 11º – Cada propietario afectado tendrá un voto por cada pesos

o fracción, de contribución total y lo emitirá con los recaudos que en cada caso se establezcan”.

Se establece un sistema del voto calificado, puesto que se hallan implicados intereses importantes de los propietarios afectados. Manejándose el sistema de acuerdo con el principio del beneficio no parece probable que una contribución importante determine un voto negativo, puesto que ésta será proporcional al beneficio recibido. No obstante, para posibilitar la atenuación, en la medida que se desee, de la calificación del voto, se podrá graduar hasta el límite apropiado, el monto de contribución por voto, ya que en tal caso las fracciones menores a ese límite tendrán un voto completo. Cuanto más alto se fije el límite, menos calificado será el voto.

Art. 12º – Se considerará aprobada la obra cuando obtenga un 60 0/0 de votos aprobatorios sobre el total de votos posibles.

La aprobación de la obra implicará la obligatoriedad de contribuir por la suma y en las condiciones fijadas, de todos los propietarios afectados, cualquiera que haya sido el sentido de su voto y aún cuando lo hubiera omitido.

Art. 13º – El rechazo por los propietarios supondrá la suspensión del proyecto por el término de diez años, salvo lo dispuesto por el artículo siguiente.

No se considera prudente indicar en el artículo que antecede, que el rechazo implica la supresión definitiva de la iniciativa, ya que en un plazo prudencial las circunstancias pueden cambiar e incluso pueden cambiar los propietarios, de manera que la iniciativa sea otra vez viable.

Art. 14º – La legislatura de la provincia o en su caso el órgano deliberativo municipal podrán –la primera por mayoría simple y el segundo por una mayoría de dos tercios de votos presentes– insistir en la realización de la obra de acuerdo con el financiamiento proyectado.

Una decisión en tal sentido, significará la obligatoriedad del aporte de los propietarios afectados, de acuerdo con el plan proyectado.

Se prevé en el artículo que antecede la posibilidad de que, tratándose de una obra de gran interés público, se pase por sobre la negativa de los propietarios, requiriendo para ello una decisión expresa, en un caso de un órgano que no ha intervenido y en el otro con una mayoría especial.

El artículo que sigue dispone las exenciones:

Art. 15º – Están exentos de contribución de mejoras:

- a) los inmuebles del Estado Nacional, el Estado Provincial y las Municipalidades de las provincias.*
- b) los inmuebles destinados a templos religiosos y sus dependencias.*

Se han incluido dos exenciones a título puramente ejemplificativo, quedando librado al criterio de la legislación la posibilidad de completar la lista.

No obstante, tratándose de un gravamen que se rige estrictamente por el principio del beneficio, se considera que las exenciones deben ser restringidas al máximo.

En el artículo que sigue se dispone qué organismos administrativos estarán a cargo de la recaudación.

Art. 16º – La recaudación de este tributo estará a cargo de la Dirección General de Rentas o en su caso del organismo municipal competente para la recaudación de tributos, quienes podrán dictar disposiciones complementarias.

El régimen de penalidades se establece en el artículo siguiente.

Art. 17º .- Las infracciones a las disposiciones de la presente ley y a los decretos y ordenanzas que dispongan el financiamiento, será sancionada con las penalidades establecidas en el código Fiscal, o, en su caso, en las disposiciones municipales pertinentes.

III. ASPECTOS ESPECIALES

Dada la estructura del anteproyecto precedente, resulta conveniente para completar el esquema, delinear la forma de un decreto o de una ordenanza que disponga el financiamiento de una obra pública concreta.

El primer artículo puede mencionar la obra, el presupuesto total y el monto a financiar:

*Artículo 1º – Dispónese el financiamiento a través de contribución de mejoras de un % de la obra designada
cuyo presupuesto total asciende a la suma de \$.....*

El segundo artículo puede contener la determinación de la zona beneficiada en la siguiente forma.

Artículo 2º – La zona beneficiada estará constituida por los inmuebles que se hallen dentro del límite de las siguientes calles

O DE LO CONTRARIO:

La zona beneficiada estará constituida por los inmuebles incluidos dentro de los límites establecidos en el mapa (o plano) que se acompaña y que forma parte del presente a todos sus efectos.

De acuerdo con lo observado en algunos puntos de este trabajo, en algunos casos –sistemas cloacales, sistema de agua corriente, canales de riego, etc., la obra completa puede ser realizada en varias etapas y consiguientemente puede ser conveniente postergar la exigibilidad de la contribución para ciertas zonas. En tal caso se indica la conveniencia de agregar al artículo 2º una norma en tal sentido.

*Las propiedades incluidas dentro de los límites establecidos por las siguientes calles.....
no estarán sujetas a tributo hasta que se disponga la realización de las etapas siguientes del proyecto (o las zonas señaladas en el mapa o plano adjunto).*

Designada la zona beneficiada y la suma a financiar, falta establecer la ley de prorrata entre los propietarios incluidos que se establece en el artículo que sigue.

Artículo 3º – La suma a financiar será prorateada entre los propietarios de inmuebles incluidos en la zona beneficiada en proporción a las valuaciones fiscales de la tierra más un % del valor de las edificaciones y mejoras que posean las tierras ponderando estos valores con (aquí la descripción de la naturaleza del factor de ponderación)

O DE LO CONTRARIO:

Artículo 3º – El monto a financiar será prorateado entre las propiedades de la zona contribuyente y de acuerdo con la siguiente fórmula: (aquí expresión de la fórmula de distribución elegida cuantificando los parámetros en los que ello sea posible y describiendo conceptualmente los demás).

Por ejemplo financiación de un sistema de desagüe:

$$c_i = M \frac{P_i (v_i + 0.30 w_i)}{\sum p_j (v_j + 0.30 w_j)}$$

donde:

c_i es la contribución total que corresponde a la propiedad "i"

p_j es la diferencia en valores absolutos entre la cota media de la manzana "j" en la que se halla la propiedad "i" y la cota existente en (señalar el lugar de la cota máxima de la cuenca);

v_j es la valuación fiscal de los terrenos;

w_j es la valuación fiscal de la edificación (ponderada en el ejemplo a sólo un 30 0/0)

Luego es preciso resolver el problema del pago.

Artículo 40 - El vencimiento del plazo para el pago de la contribución se operará el Quienes opten por efectuar el pago total en la fecha aludida podrán gozar de un 0/0 de descuento en tanto que quienes opten por efectuar el pago en cuotas podrán hacerlo en seis cuotas semestrales pagaderas el..... y el de los años con un interés anual del 0/0.

El organismo de aplicación podrá disponer, en cualquier momento, con una anticipación mínima de meses a la fecha de vencimiento de cada cuota, el reajuste por cambios en el nivel de precios, de acuerdo con la evolución sufrida por el índice del costo de la edificación en la Capital Federal que publica el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Cuando las fechas de vencimiento fueran días inhábiles, el plazo se entenderá prorrogado hasta el día hábil inmediatamente posterior.

Se estipula un descuento para los pagos al contado y una tasa de interés para los pagos en cuota. En realidad tanto uno como otro representan un interés de manera que es perfectamente factible utilizar el descuento y no el interés, o viceversa.

En el artículo siguiente puede establecerse, en caso de corresponder, la consulta a los propietarios implicados.

Dentro de los días . de la fecha, el organismo de aplicación remitirá a todos los propietarios implicados en cumplimiento de la ley N° un folleto que contenga una descripción de la naturaleza funcional de la obra a realizar y de sus beneficios, la constancia del presupuesto total y de la parte a financiar por contribución de mejoras, el monto total que le corresponde por contribución a cada propietario y las condiciones para el pago de esa contribución en cuotas.

Asimismo el folleto contendrá un talón numerado, en el que conste nombre, apellido y dirección del propietario, y número de votos que le corresponden, que el propietario hará llegar al organismo de aplicación a más tardar el haciendo constar su aprobación o desaprobación de la iniciativa de realizar la obra.

El organismo de aplicación realizará el cómputo de los votos dentro de los 15 días corridos de la fecha de vencimiento e informará de los resultados.

Luego pueden incluirse disposiciones diversas vinculadas con situaciones especiales

que se presentan en algunos casos, tales como por ejemplo el tratamiento de contribuciones urbanas de los inmuebles que se hallan en las esquinas en la siguiente forma:

Los inmuebles que se hallen ubicados en esquinas y que consiguientemente se hallen sujetos a dos tratamientos diferentes, recibirán el tratamiento que le corresponda al frente situado a cada una de las calles, en proporción a los metros lineales que tenga sobre cada una de ellas.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

ABERCROMBIE Patrick

Town and Country Planning - London, New York, Toronto 1944.

BÜCHNER Richard

Contribuciones de Mejoras - en tratado de Finanzas, recopilación de Gerloff y Neumark - El Ateneo, Buenos Aires 1961 - Tomo II. pp. 178 y ss.

BUELHER Alfred G.

Public Finance - New York 1948, pp. 525 y ss.

CORNICK Philip H.

Special Assesments on Municipal Finance - New York 1926.

CHINITZ Benjamin

(Editor) City and Suburb, The Economics of Metropolitan growth - Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J. 1964.

DALTON Hugh

Principios de Finanzas Públicas - Arayú, Buenos Aires 1953 - pp. 31 y ss.

FORTE Francesco

La Teoría del 'tributi speciali' - Rivista di diritto Finanziario e Scienza delle Finanze año 1953, pp. 330 y ss.

GERLOFF Wilhem

Die Entgeltabgaben en: Die öffentliche Finanzwirtschaft. Francfort 1950 - Tº II - pp. 28 y ss.

GIAMPIETRO BORRAS Gabriel

Las tasas en la Hacienda Pública - Universidad de la República - Montevideo 1959 - pp. 278 y ss.

GIULIANI FONROUGE Carlos

Derecho Financiero - Tomo II - Depalma, Buenos Aires 1965 - pp. 817 y ss.

HAHNE Ernest H.

Encyclopedia of the Social Sciences - Artículo "Special Assesments" - Tomo XIV - pp. 276 y ss. New York 1958.

HAIG Richard M.

The American System of Special Assesments and its applicability to other countries - Proceedings of The Panamerican Congress - Vol. II - pp. 119 y ss. Washington D.C. 1915/16.

HARVARD LAW SCHOOL

World Tax Series - Diversos tomos sobre sistemas tributarios nacionales.

HICKS Ursula

Hacienda Pública - Aguilar, Madrid 1950 - pp. 189 y ss.

JANNACONE Pasquale

I tributi speciali nella scienza della finanze e nel diritto finanziario italiano - Biblioteca de Science Sociales - Vol. XLVII - Turin 1905.

KEKWICK James

Town and country planning - London 1947-49.

LUQUI Juan C.

La contribución especial de mejoras en la República argentina - Universidad Nacional del Litoral - Rosario 1944.

Mc KINLEY John R.

Local Revenue problems and trends - Bureau of Public Administration - University of California - Berkeley 1949.

NATIONAL MUNICIPAL LEAGUE

Committees on Sources of revenue, Special Assesments - National Municipal Review - Vol. XI 1922 pp. 43 y ss.

NETZER Dick

Economics of the property tax - Brookings Institution, Washington DC, 1966.

NICOLI V. F.

La contribución de mejoras por caminos pavimentados en la Provincia de Santa Fe - Imprenta Oficial, Coronda 1940.

O'TOOLE L. J.

New York Municipal Manual - New York 1950.

PAGE William H. & JONES Paul A.

A treatise on the law of taxation by local and Special assesments, Cincinnati 1909.

PINTO Bilac

Estudos de direito público - Río de Janeiro 1955.

ROSEWATER Víctor

Special Assesments A study in Municipal Finance - Columbia University - Studies in History, Economics and Public Law - Vol. II N°3 - New York 1893.

SCHUSTER E.

Betterment - Dictionary of Political Economy - Vol. I pp. 136 y ss.- London 1926.

SELIGMAN Edwin R.A.

Essays in taxation - Kelley, New York 1969 (Reprint) pp 413 y ss.



I N D I C E

página

A – ANALISIS TEORICO

I	–	Introducción	3
II	–	Definición	5
III	–	Reseña Histórica	9
IV	–	Antecedentes Argentinos	11
		a) Provincia de Buenos Aires	11
		b) Santa Fe	13
		c) Entre Ríos	15
		d) Chaco	16
		e) Córdoba	16
		f) Corrientes	16
		g) Mendoza	16
		h) Santiago del Estero	18
		i) Capital Federal	18
V	–	Antecedentes Extranjeros	21
		a) Gran Bretaña	21
		b) Francia	21
		c) Australia	22
		d) India	22
		e) Venezuela	23
		f) Estados Unidos	24
		g) Colombia	25
		h) Italia	25

B – BASES METODOLOGICAS DE LIQUIDACION

I	–	Introducción	29
II	–	Aspectos Generales	33
		a) Determinación de la zona beneficiada	33
		b) Determinación de la parte del costo de la obra a financiar por contribución de mejoras	34
		c) Distribución de la parte del costo atribuible al contribuyente entre las propiedades afectadas	35
		d) Pago de la contribución con facilidades	38
		e) Fecha de la exigibilidad de la contribución	39
		f) Procedimiento de votación	40
III	–	Aspectos Especiales	43
		a) Caminos	44
		b) Puentes	46
		c) Desagües	47
		d) Calles	49
		e) Alumbrado público	52
		f) Subterráneos para transporte urbano de pasajeros	52
		g) Parques y plazas	53
		h) Cloacas	55
		i) Aguas corrientes	56
		j) Electrificación rural	56
		k) Diques	57

C – BASES PARA LA INSTRUMENTACION LEGAL

I	–	Introducción	65
II	–	Puntos Básicos	67
III	–	Aspectos Especiales	71

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA	74
--	-----------

RELACION DE TITULOS APARECIDOS

SERIE TECNICA N°

AÑO 1971

1. Estudio de las alternativas de abastecimiento eléctrico a la ciudad de Río Gallegos – AGOTADO
2. Complejidad hospitalaria de las regiones Patagonia-COMAHUE-NOA – AGOTADO

**El presente trabajo se terminó de imprimir en los talleres
gráficos ORGANIZACION NORTE, Avda. Presidente R.
S. Peña N° 760, Capital Federal, en mayo de 1972.**

La tirada es de 700 ejemplares