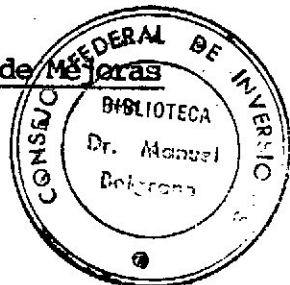




CATALOGADO

PROVINCIA DE TUCUMAN

Cooperación Técnica en materia de Contribución de Mejoras



1. DIAGNÓSTICO

1.1. Régimen Legal

En el Código Tributario de la Provincia (Ley 4147), Título IX, De la Contribución de Mejoras, Capítulo Unico, Disposiciones especiales, artículos 357/59, se legisla sobre la materia.

El primero de dichos artículos caracteriza a los sujetos pasivos como "los propietarios y poseedores de bienes inmuebles, beneficiados directa o indirectamente por la construcción de obras o servicios públicos ..."; a continuación remite la fijación de la "tasa" al dictado de leyes especiales, al decir "... abonarán en concepto de contribución de mejoras, la tasa que se fije en cada caso por leyes especiales". También deja librados a leyes especiales la determinación de las "zonas afectadas"; el monto global y la distribución de la contribución.

El artículo 358 dice que "la distribución de este gravamen ... se efectuará en forma proporcional y equitativa". En el último de los artículos, el 359, se dice que "la tasa ... se determinará tomando como base el beneficio que reporten al propietario del inmueble las obras o servicios públicos causantes del presente tributo". Por otra parte en la Ley Orgánica de Vialidad, Capítulo IV, De la Contribución de Mejoras, se legisla específicamente con respecto a redes viales ya sean rurales o urbanas. Este articulado, al igual que el anterior del Código Tributario, no está reglamentado.

La legislación de la Ley Orgánica de Vialidad grava las propiedades ubicadas hasta los 3 Km. a ambos lados de los caminos "pavimentados o de superficie rodante mejorada", y hasta un Km. a los ubicados en zonas suburbanas. Esta contribución no podrá exceder del 40% del costo de la obra vial, incluyendo los gastos de estudio, proyecto y fiscalización".

[Handwritten signature]

N. 23211
K. 704
TUCUMAN

A los efectos de la distribución de la carga, estas fajas de terreno se dividen en tres partes iguales, correspondiendo el 50% de la carga a las propiedades ubicadas en la faja adyacente al camino; el 30% a las de la segunda faja y el 20% a las de la tercera.

Luego se determina que "las propiedades abonarán a prorratio, según fajas a tanto por Ha. o fracción, las partes que les correspondan". A continuación la ley fija un segundo límite al monto de la contribución al establecer que "... no pudiendo la contribución por mejoras exceder, en ningún caso, del 25% del valor de la propiedad afectada tomando como base la avaluación fiscal". Al determinar la modalidad de recaudación dice que se conbrará en cuotas semestrales iguales y con un interés del 5% anual, de manera que quede cancelada en un término de diez años contados desde los sesenta días en que el camino o parte de él, quede librado al servicio público. Para los pagos al contado se concede un descuento del 10%. La ley se ocupa luego de las propiedades beneficiadas por caminos urbanos y dice que el mayor valor adquirido por dichas propiedades se fija en el 15% de su avaluación fiscal. A renglón seguido determina que "la contribución de mejoras se fija en el 80% del mayor valor así determinado". (Es decir 80% del 15% anterior). Inmediatamente establece que en ningún caso podrá exceder del 40% del importe total de la porción de camino situada a su frente. El prorratio para el pago se hace en función al frente de cada propiedad. Se exime del pago a propiedades estatales, templos, hospitales, etc. En casos de transferencias o constitución de derechos reales sobre propiedades beneficiadas, la norma dice que ningún escribano les dará curso si el pago de la contribución "no estuviese rigurosamente al día".

Por último expresa la ley que "la recaudación y fiscalización que constituye al fondo provincial de Vialidad estará a cargo de la Dirección Provincial de Vialidad". Las ejecuciones judiciales se regirán por las normas del Código Tributario y la misma Dirección de

10
3

Vialidad "... será la autoridad de aplicación en los términos y con las facultades, procedimientos y recursos prescriptos en el citado código".

Como aspecto complementario de las dos legislaciones comentadas de be señalarse que las valuaciones fiscales fijadas por la ley impositiva son producto de actualizaciones globales realizadas en base a coeficientes aplicados sobre los valores originales que datan de 1966. Estas actualizaciones no han seguido el ritmo de incremento de los valores venales y al momento los valores fiscales pueden estimarse en un 10 ó 20% de los reales.

1.2. Aspectos Administrativos

La determinación, fiscalización y percepción del gravamen se halla a cargo de la oficina de Contribución de Mejoras dependiente de la Dirección Provincial de Vialidad. Esta recibe de la Dirección de Catastro los planos de las zonas beneficiadas por las obras con indicación de aparcamiento, nombre de los propietarios, valor fiscal y superficie. Esta información proviene en gran parte del archivo de D.D.J.J. que datan del año 1966. Consecuentemente, dada su antigüedad, muchas actualizaciones de dominio no se encuentran voleadas. A esta información de Catastro se le agrega la referida a costo de la obra y con ello la oficina de Contribución de Mejoras determina los montos a tributar. Todo este procedimiento se realiza en forma manual sin auxilio alguno de los centros de computación de datos. En todos los casos, según un reiterado criterio interpretativo de la ley, a los importes liquidados se los divide por veinte semestres por más ínfima que la suma así resulte. Es decir que la opción única es, o pago al contado o pago en veinte semestres sin posibilidades intermedias. Estas liquidaciones son enviadas a los contribuyentes con la colaboración de los municipios. Todo este proceso, que va desde la terminación de la obra hasta la puesta al cobro de la contribución, lleva de dos a tres años.

1.3. Aspectos económico - financieros

Uno de los límites fijados por ley para determinar el monto máximo a tributar es un porcentaje del valor fiscal de la propiedad. Para el caso de propiedades rurales y suburbanas este límite es el 25% de la valuación; cuando se trata de propiedades urbanas se calcula de la siguiente manera: el mayor valor adquirido por las propiedades se fija a priori en el 15% del avalúo fiscal y el monto máximo a tributar en el 80% de ese 15%.

Estas limitaciones cumplen un papel fundamental en la liquidación de las contribuciones dada la acentuada desactualización de las valuaciones fiscales.

El contacto con los contribuyentes ofrece serias dificultades, lo que ocasiona que un apreciable por ciento de liquidaciones no llegue a manos de ellos.

La rigidez del sistema de pagos no permite la instrumentación de planes alternativos o intermedios, que, eventualmente, podrían tomar en consideración la capacidad contributiva de los obligados. La falta de implementación de métodos coactivos de cobro induce a la morosidad y evasión, la que puede estimarse en un 70 ó 75%.

Por último digamos que a pesar que la ley establece un plazo de pago de diez años a contar de los sesenta días de habilitada la obra, de hecho el plazo que se le concede al contribuyente es de diez años a contar desde la fecha en que se liquida el gravamen, o sea 12 ó 13 años a partir de la finalización y habilitación de la obra.

En resumen las limitaciones dadas por el 25% del valor fiscal y el 80% del 15%, en su caso, significa que el otro límite del 40% del costo de la obra se ve reducido en la realidad a la décima parte, o sea al 4% del costo de la obra. A esto se le agrega una evasión del 70 ó 75%. Un plazo para el pago de 10 años que se transforman en 12 ó 13 desde que la obra se habilita. El interés estipulado del 5% anual y la más moderada estimación de la desvalorización monetaria que se haga completará un cuadro demostrativo de la ineficiencia del régimen actual.

2. CONCLUSIONES - RECOMENDACIONES

2.1. Régimen Legal

Las disposiciones legales contenidas en el Código Tributario son letra muerta pues nunca han sido aplicadas. Entendemos que al margen de algunas confusiones conceptuales deberá dotarse a dicha legislación de una mayor agilidad en su implementación. Sólo a título de ejemplo, la remisión que hace el artículo 357 a leyes especiales a dictarse para determinar las zonas de influencia de cada obra y el monto de la contribución, crean implícitamente un mecanismo pesado que le resta eficiencia.

En lo que se refiere a la legislación que actualmente es aplicada, la incluida en la ley Orgánica de Viabilidad, es ineludible su derogación por regular erróneamente aspectos tales como los límites fijados con respecto a porcentaje máximo sobre costo de la obra y sobre avalúo fiscal; plazo único de pago; intereses y descuentos estipulados; organismo recaudador; etc. Por otra parte el dictado de una moderna, amplia y ágil ley de carácter general que contemple la aplicación de la contribución de mejoras para todo tipo de obras -no sólo viales- tomaría innecesarias estas leyes especiales.

Se contemplará además la factibilidad de determinar, liquidar y poner al cobro el gravamen en el momento más oportuno, sin descartar en absoluto la posibilidad de que ese momento sea previo a la conclusión de las obras.

Otra recomendación que se estima importante es la que se refiere a la actualización de los valores fiscales. Si este aspecto, de variadas y trascendentes implicancias en otros tributos, no fuera posible satisfacer a corto plazo por obvias razones de complejidad, tiempo, costo, etc., se optaría por relevamientos especiales en las zonas beneficiadas, que pueden implementarse con la deseada efectividad, celeridad y bajo costo.

2.2. Aspectos Administrativos

Se deberá trabajar sobre la base de una estructura administrativa única para la determinación del gravamen, ubicada funcionalmente dentro del ámbito de la Secretaría de Obras Públicas y dotada del personal técnico-profesional necesario para cubrir las tareas inherentes a todo tipo de obras públicas que se afecte al régimen de contribución de mejoras.

Alternativamente se analizaría la mayor o menor conveniencia de contar con oficinas específicas para la determinación del tributo en cada uno de los organismos técnicos que proyecten y/o realicen las obras V.G.: Vialidad, Obras Sanitarias, etc. En lo que se refiere a las subsiguientes etapas de recaudación, registración y control se entiende que éstas deben estar en manos de la Dirección de Rentas de la Provincia por ser el organismo especializado y más idóneo en todo lo que sea relación fisco-contribuyente. Se aprovechará así no sólo la experiencia acumulada por Rentas en todo lo atinente a recaudación, sino también sus registros de contribuyentes de impuestos inmobiliario y eventualmente su acopio de datos indicativos de la capacidad contributiva de los obligados. No será menos importante en este aspecto la estructura montada y personal especializado en fiscalización, con que cuenta el organismo recaudador de la Provincia.

A los fines del encauzamiento definitivo de los contribuyentes morosos, una vez cumplida la última instancia administrativa de los requerimientos e intimaciones de pago, deberá adecuarse el sistema de cobro por vía de apremio para resolver judicialmente los casos extremos.

2.3. Aspectos Económico-Financieros

Ligados estos aspectos a decisiones de política tributaria, será necesario fijar los objetivos fiscales directos e indirectos que perseguirá el gravamen. Previo a todos los demás aspectos considerados en este diagnóstico, será necesario una decisión política

14

que determine las verdaderas posibilidades que se le asignarán como fuente de financiamiento de obras públicas, costos de recaudación esperados, fijación de límites convencionales o fijos en las fajas contribuyentes, etc. Cuestiones tales como nivel de presión tributarias deseado y equidad en la imposición serán temas a analizar en profundidad dentro del contexto integral del sistema tributario provincial. A este respecto se puede adelantar que los actuales topes o límites impuestos sobre las valuaciones fiscales (25% ó 80% del 15%) y el otro que se fija sobre el costo de las obras (40%) torna inequitativa la carga tributaria, sobre el mayor valor de la propiedad, a soportar por dos contribuyentes de distintas obras.

No se dejará de lado el análisis del tiempo y forma de pago del tributo por hallarse íntimamente ligado este aspecto a la necesaria flexibilidad que debe caracterizar al mismo, atendiendo además a las distintas posibilidades de los contribuyentes. El efecto-ingreso que la recaudación tenga en las arcas fiscales será contemplado, no descartándose la adopción de sistemas de indexación.

Conjuntamente con los problemas y alternativas que presenta el análisis de los tiempos y formas de pago en sus distintas modalidades se pondrá especial atención al principio de la "capacidad contributiva" --sin que ello implique olvido del principio del "beneficio" como fundamento natural del mismo-- a fin de dotar al sistema de una mayor equidad y dinamismo.

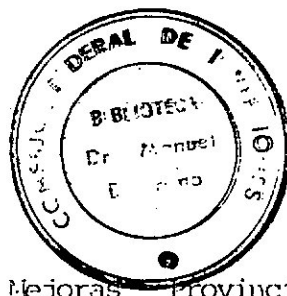
La resultante de la comparación de los actuales montos de recaudación del tributo (\$ 200.000 en 1974, según información suministrada), con la cuantía de las obras públicas realizadas en los últimos años, permite inferir el potencial financiero todavía no explotado de este gravamen.



La tarea a emprender no es sencilla pero si absolutamente factible considerando el material humano con que cuenta la Provincia.

En el entendimiento de que las autoridades provinciales comparten este diagnóstico, los pasos inmediatos a seguir consistirán en planes de acción pormenorizados y encuadrados en las propuestas contenidas en este informe.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be "A. J. B.", located in the lower right quadrant of the page.



Proyecto de la Ley de Contribución de Mejoras - Provincia de Tucumán

Artículo 1°: El Poder Ejecutivo podrá disponer el financiamiento de obras o servicios públicos por contribución de mejoras.

Artículo 2°: Son contribuciones de mejoras las prestaciones pecuniarias que se dispongan al amparo de la presente ley y que están obligadas a pagar las personas que obtengan beneficios o mejoras en el valor de sus inmuebles, como consecuencia de obras o servicios públicos.

Artículo 3°: Son contribuyentes de las contribuciones de mejoras los que a la fecha del vencimiento de la contribución o de la cuota detentan el carácter de:

- a) Titulares de dominio de los inmuebles situados en las zonas beneficiadas por las obras o servicios, o
- b) usufructuarios de los inmuebles situados en las zonas beneficiadas por las obras o servicios, o
- c) poseedores a título de dueños, solidariamente con los titulares de dominio, de los inmuebles situados en las zonas beneficiadas por las obras o servicios.

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

Artículo 4°: La contribución total por cada obra no podrá exceder del 100% del total de su costo y en ningún caso superará el% del mayor valor adquirido por los bienes inmuebles beneficiados.

Artículo 5°: La aplicación de las contribuciones de mejoras deberá ser dispuesta por decreto, que contendrá como mínimo las siguientes especificaciones:

- a) Mención de la obra o servicio y de su costo o presupuesto;
- b) monto a financiar por vía de las contribuciones;
- c) determinación de las zonas beneficiadas;
- d) forma de prorrato de la contribución entre los inmuebles situados en las zonas beneficiadas;

26
10

- e) forma, tiempo y condiciones de pago, incluyendo la o las tasas de interés y los índices a aplicar en caso de que se disponga la indexación de los pagos;
- f) designación del o los organismos competentes para la determinación de la contribución aplicable a cada inmueble.

Artículo 6°: La recaudación de las contribuciones a que se refiere la presente ley estará a cargo de la Dirección General de Rentas.

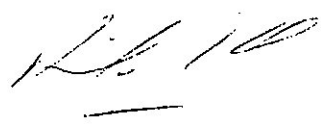
Artículo 7°: Están exentos del pago de las contribuciones de mejoras:

- a)
- b)
- c)

(Se aconseja seguir un criterio totalmente restricto).

Artículo 8°: Las infracciones a las disposiciones de la presente ley y a las de los decretos que dispongan el financiamiento serán sancionadas con las penalidades establecidas en el Código Fiscal.

NOTA: Debe derogarse la legislación vigente en materia de contribución de mejoras aplicable a las obras viales y la actualmente inserta en el Código Fiscal (arts. 357/359).



PROYECTO DE LEY DE CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS

Artículo 1º: Por el beneficio en mejoras y mayor valor que se adquiere en los inmuebles ubicados en la zona de influencia de obras o servicios públicos, se abonará en concepto de Contribución de Mejoras el porcentaje que en cada caso se establezca conforme al régimen de la presente ley.

Artículo 2º: Son contribuyentes los que a la fecha de vencimiento de la contribución revisten el carácter de titulares de dominio o poseedores a título de dueño de los inmuebles situados en las zonas beneficiadas por las obras o servicios.

Artículo 3º: La contribución total por cada obra no podrá exceder del 100% de su costo a valores actualizados al momento de su puesta al cobro, y en ningún caso superará el 100% del mayor valor adquirido por los bienes inmuebles beneficiados.

Artículo 4º: La Provincia y las Municipalidades dispondrán la aplicación de las contribuciones de mejoras mediante ley u ordenanza que contendrá como mínimo las siguientes especificaciones:

- a) Mención de la obra o servicio de su costo o presupuesto.
- b) Monto de la contribución.
- c) Determinación de las zonas beneficiadas.
- d) Forma de prorrateo de la contribución entre los inmuebles situados en las zonas beneficiadas.
- e) Forma, tiempo y condiciones de pago, incluyendo las tasas de interés y los índices a aplicar en caso de que se disponga la indexación de los pagos.
- f) Normas sobre exenciones, reducciones o bonificaciones.
- g) Designación del o los organismos competentes para la determinación de la contribución aplicable a cada inmueble.

Artículo 5º: La recaudación de las contribuciones a que se refiere la presente Ley estará a cargo de la Dirección General de Rentas o en su caso del Organismo Municipal competente, quienes podrán dictar disposiciones complementarias referentes a la aplicación percusión y fiscalización del tributo.

Artículo 6º: A los fines de la presente ley regirán las normas de procedimientos y las de infracciones y sanciones establecidas en los códigos tributarios respectivos.

92

12

Artículo 7º: Deróganse las leyes nos. 4504 y el Título IX de la Ley 4117, y toda otra disposición legal que se oponga a la presente con excepción de la ley provincial de Vialidad.

Artículo 2º: De forma.-