

La Contribución por Pavimentos: Inconveniencia de su aplicación ...

Revista Científica Visión de Futuro

Año 1 - N° 1 - Vol. 1

Junio de 2004

ISSN 1668 - 8708 Versión en Línea

Paprocki, Letizia

Universidad Nacional de Misiones

Facultad de Ciencias Económicas

Dpto. de Economía y Finanzas

Ruta Nac. N° 12 Km. 7 1/2. Miguel Lanús - Misiones - Argentina

ABSTRACT

TAX TO PAVE STREETS: UNSUITABILITY OF ITS APPLICATION IN THE WAY IT IS OUTLINED AND SOLUTION

The paving and repaving streets tax, is at present levied by the municipalities, to pay for these works, according to traditional calculation methods, which do not respond to their concept and fundament.

This work analyzes the inconveniences of the method used at present, for its calculation, and presents an alternative proposal, to invoice and to collect this taxation, which is fairer, more equal, and at the same time less complicated.

This alternative method was received with great interest by the Municipality of the City of Posadas, Misiones, Argentina. and then was legislated for its application.

What is basically sought, is to once again outline the street-paving tax collection, respecting the essence of its doctrinal concept, to facilitate its calculation and collection, thus distributing the tax load onto its real beneficiaries.

KEYWORDS: tax pave municipalities

RESUMEN

La contribución de mejoras para el cobro de las obras de pavimentación y repavimentación es recaudada actualmente por los municipios para solventar el cobro de estas obras según los métodos de cálculo tradicionales que no responden al concepto y fundamento de las mismas.

Este trabajo analiza los inconvenientes del método que actualmente se utiliza para su cálculo y presenta una propuesta alternativa para una más justa y equitativa, a la vez de menos engorrosa, manera de liquidar y recaudar este tributo.

Este método alternativo fue recibido con gran interés por parte del Municipio de la ciudad de Posadas y luego plasmado en ordenanza para su aplicación.

Lo que se pretende básicamente es volver a plantear el cobro de la contribución por pavimentos respetando la esencia de su concepto doctrinario, facilitar su calculo y recaudación y distribuir la carga del tributo a sus reales beneficiarios.

INTRODUCCIÓN

La manera de aplicar actualmente la contribución de mejoras para el cobro de las obras de pavimentación a cargo de los Municipios no se condice con la esencia o razón de ser de este tributo tornándolo injusto desde el punto de vista del contribuyente e inadecuado desde el punto de vista doctrinal; además es de compleja liquidación y administración, su recaudación escasamente alcanza lo requerido y hay dificultades para la exigencia de su cumplimiento.

Dada la importancia y conveniencia de la realización de obras de infraestructura de esta naturaleza, que permiten el mejoramiento del nivel de vida y promueven el desarrollo económico y social del municipio; y teniendo en cuenta que un mejoramiento en la compleja liquidación y administración favorecería la ejecución de las mismas, he considerado importante el abordaje de este tema de manera de hallar una solución a esta problemática.

Basare mi investigación en bibliografía impositiva y de finanzas, jurisprudencia y consultas a entendidos en la materia para luego arribar a mi postura que buscará fundamentar la inconveniencia de la utilización de la contribución de mejoras para el financiamiento de las obras de pavimentación de la manera en que está planteada y propondré una solución.

CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS

La contribución de mejoras es una institución de sólido arraigo en nuestro país para financiar obras públicas, principalmente utilizadas en la pavimentación de calles y caminos. Deriva del poder de imperio del Estado y la gran mayoría de la doctrina nacional y extranjera le asigna categoría tributaria autónoma, distinta del impuesto y de la tasa.

Halla su justificación en los beneficios o ventajas obtenidos por personas o grupos sociales como consecuencia de obras por parte del Estado, es decir que el beneficio o ventaja constituye la razón de ser de las mismas.

Es importante comprender que la contribución de mejora no es la contraprestación de un servicio público, sino la recuperación del enriquecimiento obtenido por un propietario en virtud de una obra pública efectuado en el lugar de la situación del inmueble, es decir que lo que se destaca es el predominio del factor "beneficio" y no el del "costo".

Es una obligación personal, no equiparable a un derecho real sobre el bien. La obligación tributaria nace con la ocurrencia del hecho generador o presupuesto fáctico: la realización de la obra, de manera que el deudor es dueño o poseedor a título de dueño de los inmuebles valorizados por la misma.(1)

Vanossi, (2) por su parte expresa, que la contribución de mejora es una prestación pecuniaria, que se impone a los propietarios de bienes beneficiados por la realización de una obra pública. Es cierto que la concreción de una obra produce un beneficio general para la comunidad, pero paralelamente aparece utilidades particulares que pueden ser perfectamente ponderables.

Iturrioz(3) coincide y agrega que ofrece la ventaja de una mayor aceptación por parte de los afectados; y esto es natural ya que cuando se perciben los beneficios directos se ofrece menos resistencia al pago del tributo.

MODO DE IMPLEMENTACIÓN ACTUAL

Dado que en la generalidad de los municipios el tratamiento de la contribución de mejoras no difiere en mucho, abordaré el tema a partir de un caso en particular.

La ordenanza de la municipalidad de Posadas N° 37/80 instrumenta el sistema de contribución de mejora para las obras públicas, que por su naturaleza, produzcan un incremento en el valor de los inmuebles beneficiados por las mismas. Tal es el caso de las obras de pavimentación y repavimentación sobre las cuales nos extenderemos.

En su artículo 111° la ordenanza determina los sistemas de cobras que se podrán utilizar y nombra los siguientes:

- 1 - Por metro lineal de frente
- 2 - Por superficie tributaria
- 3 - Por zona de influencia
- 4 - Por número de propietarios
- 5 - Combinación de cualquiera de estos sistemas.

En los artículos siguientes pasa a detallar como funciona cada uno de ellos, aclaraciones en que me basaré para explicar los que se emplean actualmente.

Para el caso de pavimento y repavimento se utilizan sistemas distintos según se trate de avenidas o calles internas.

Para las calles internas se aplica el sistema de metro lineal de frente en el cual el monto total de cada cuadra o la parte que se determine del costo total de la obra, se prorrateará entre las extensiones lineales de los frentes de los inmuebles fronteros a la obra.

Se debe tener en cuenta que en el costo total de la obra se incluyen los costos de las bocacalles, badenes y obras complementarias de desagües (entubamientos, alcantarillas, cámaras de desagüe).

Para las avenidas se utiliza una combinación del sistema anterior, utilizando para el prorrateo solamente el sesenta por ciento del costo (60%) del costo total de la obra, y el de zona de influencia, para el cuarenta por ciento (40%) restante.

Este último considera que las propiedades afectadas por la obra, y por lo tanto obligadas al pago, son las que se encuentran dentro de la zona de influencia que está determinada entre las líneas de edificación de la avenida y las paralelas al eje de las mismas, una de cada lado trazadas imaginariamente a ciento cincuenta metros (150 m) de las primeras.

El criterio de distribución considera que cada inmueble debe contribuir en proporción inversa a su alejamiento de la avenida en donde se construyeron las obras y en forma directa en proporción a la superficie del lote. Con este objeto se divide la zona de influencia en quince franjas de igual ancho y se asigna a cada una de ellas un peso contributivo (Pi) que será inverso al orden en que se consideren las parcelas; así la parcela más cercana a la obra, a la que llamaremos primera parcela tendrá un peso contributivo de quince (15), la segunda parcela catorce (14), y así sucesivamente. Luego determina un coeficiente para cada parcela que resulta de relacionar el peso contributivo de la misma con la suma de todos los pesos:

$$\text{Coeficiente} = \frac{P_i}{\text{Sumatoria de } P_i}$$

La contribución parcial o total según corresponda, para cualquier inmueble ubicado en la zona de influencia y para la parte ubicada para una zona determinada, se obtiene con la siguiente fórmula:

$$\text{contribución por lote} = \frac{\text{costo} \times 0,20^{(4)} \times \text{coeficiente} \times \text{superficie de lote}}{\text{superficie de la franja}}$$

La contribución total para un lote es la suma de las contribuciones parciales que le corresponda tributar, si el inmueble se halla ubicado en una o más franjas de distinto peso contributivo.

Es importante aclarar que a los efectos de este sistema de pago, se considera que las manzanas se suceden sin solución de continuidad, esto es que no existen calles dentro del límite fijado para la obra.

Todos estos sistemas contemplados por la ordenanza son sistemas clásicos de cobro que al asegurar los principios de la legalidad e igualdad no presentaron impedimentos para su aplicación.

PROBLEMAS QUE PRESENTA LA UTILIZACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS DE LA MANERA EN QUE ESTÁ PLANTEADA

La contribución de mejoras es una institución en retroceso. Va perdiendo importancia en los países industrializados debido a sus complicaciones administrativas y al hecho de que el estimar y distribuir el beneficio entre los inmuebles lleva a criterios arbitrarios por las dificultades técnicas para hacerlo.(5)

Jarach (6) plantea además otros problemas como:

- Parte del costo de la obra que debe ser financiada por la contribución e mejoras;
- Determinación de la zona de las propiedades beneficiadas por la obra pública;
- Determinación del beneficio obtenido por cada inmueble como consecuencia de la obra;
- Porcentaje del beneficio que habrá de pagarse en concepto de contribución de mejoras.

Pero en esta etapa de mi trabajo no me centraré en los problemas que presenta la contribución de mejoras en sí, sino que mi análisis se enfocará más bien a los principales aspectos negativos que se observan debido a su implementación actual.

* El primer punto que plantearé, y que es, a mi entender, uno de los más importantes, se refiere a la pérdida del concepto esencial o razón de ser de la contribución de mejora en su aplicación. Ya sea por dificultades de cálculo o bien por imposibilidad de implementación de métodos tendientes a obtenerlo, el hecho es que se ha dejado de lado la idea de la estimación del beneficio adquirido por el propietario para la determinación del monto de la contribución de mejoras.

Villegas (7) opina "que el beneficio, como criterio material de justicia solo tiene eficacia en el momento de redacción de la norma que prevé el tributo, por cuanto en tal oportunidad el legislador conjetura que la obra pública procurará una ventaja al futuro obligado".

"Esto significa que el beneficio opera como realidad verificada jurídicamente pero no fácticamente. En otras palabras: es irrelevante que el obligado obtenga o no, de hecho, el beneficio, en el sentido de ver efectivamente acrecentado su patrimonio..."

Este pareciera ser el sentido que se le está atribuyendo a la contribución e mejoras de acuerdo a la manera en que se está aplicando, ya que se toma el costo total de la obra y ese monto se distribuye entre los contribuyentes independientemente del real beneficio que estos experimentan (entendiéndose por real beneficio el incremento del valor de la tierra).

Esto a mi entender, el de algunos autores(8) y el de gran parte de la jurisprudencia (9) implica la confiscatoriedad de la contribución, entendiendo que la confiscatoriedad debe juzgarse bajo dos relaciones: de la cuantía de la contribución con el valor de la propiedad y de la cuantía de la contribución con el beneficio o mayor valor que por la obra pública adquirió el inmueble, que es el fundamento de la contribución de mejoras.

La contribución de mejoras se funda en el beneficio especial producido por una obra pública al inmueble grabado, que solo puede serlo en la medida del beneficio recibido.

En lo que exceda de este, el costo de dicha obra debe ser pagado, como cualquier otra exclusivo beneficio público, con las rentas generales del Estado(10).

El incremento que genera la pavimentación de una cuadra, por ejemplo, en los terrenos de la misma, no será de igual cuantía para cada uno de ellos: cada inmueble dependerá de sus propias características (si por un terreno pasa un arroyo que impide su aprovechamiento difícilmente su valorización como consecuencia de la obra será muy elevada, sin embargo, si se trata de tierra con las dimensiones y proporciones adecuadas para la construcción el incremento será mayor). Por lo tanto no se puede determinar el beneficio percibido solamente por la distancia en que se encuentra el bien de la obra.

* Otro problema que se plantea es que con el transcurso de los años y el avance de las obras que favorecen la urbanización la relación beneficio-costos (11) se va haciendo cada vez más pequeña. Esto significa que el beneficio que se obtendrá por la realización de obras públicas que se efectúen en periodos futuros va a ser cada vez menor.

Cuando se trata de lugares con escasa o insuficiente infraestructura urbana, las obras públicas efectuadas provocan beneficios particulares muy apreciables, pero si ya está organizada la ciudad y la obra se realiza en una zona urbana de crecimiento relativamente lento los beneficios van a tener escasa significación.

¿Qué ocurrirá dentro de algunos años más, sobre todo teniendo en cuenta la gran cantidad de obras de infraestructura que se están llevando adelante hoy?

Resulta obvio que este es un problema más referido al largo plazo que inmediato, pero ya hoy en día en Posadas puede sentirse que las valorizaciones de los inmuebles por la realización de este tipo de obras son menores en implicancia a las de hace veinte años atrás.

* Otro aspecto a señalar son los montos que alcanzan las contribuciones a que deben hacer frente los beneficiarios.

Según datos obtenidos en la Dirección de Contribución de Mejoras los importes a pagar en concepto del tributo por la pavimentación de la Avenida López y Planes (Obra 113), por citar un ejemplo, van desde los \$5,94 a los \$43.151,43 para algunos contribuyentes. ¿Son realmente estos montos el reflejo del incremento patrimonial de los propietarios de los inmuebles?. Si los valores reales de esos inmuebles se calcularan antes y después de la obra: ¿serían estos los valores que se manejarían?.

Hay otros muchos problemas desde el punto de vista del Estado como la compleja administración, la imposibilidad de ejecutar los cobros debido al alto costo social que ello acarrearía, la escasez de recaudación, etc. Pero esos son problemas que atañen a las finanzas del Estado y por o tanto son ajenos a este trabajo.

A continuación daré mi punto de vista sobre la solución a los problemas planteados.

SOLUCIÓN PLANTEADA

Para plantear la solución que propongo he tenido en cuenta que con la pavimentación de una calle o avenida no solamente se benefician los frentistas y los propietarios que se encuentran en la zona de influencia, sino que además la comunidad toda percibe un incremento material en sus inmuebles.

¿Cómo se explica esto?

El crecimiento de la ciudad y el aumento de la planificación urbana que se producen como consecuencia de la realización de este tipo de obras favorecen el mejoramiento del nivel y las condiciones de vida y la preservación de la salud. Es sabido que las calles de tierra por consecuencia del tránsito y del viento producen polvo en suspensión en el aire que son nocivos para los seres humanos, como así también cuando llueve el barro dificulta el tránsito, se producen inundaciones y las aguas se estancan en las cunetas hasta el grado de la putrefacción de las materias orgánicas que son arrastradas, creando de esa manera un campo propicio para la proliferación de todo tipo de insectos.(12)

Otros beneficios que aporta la pavimentación a la comunidad son por ejemplo el mejoramiento del tránsito y desplazamiento de los automóviles, indirectamente, el fomento del turismo y embellecimiento de la ciudad.

Todos estos factores van incrementando el valor de las propiedades independientemente de que la obra pase o no por enfrente o cerca de las mismas.

Esto puede verse claramente en el caso de una ciudad pequeña en la que solamente el centro está pavimentado, entonces un terreno situado del lado de la ciudad hacia el cual se extiende el mismo incrementa su valor con el transcurso del tiempo debido a estas ventajas que surge de la expansión

de la zona céntrica derivada de las obras de pavimentación, incluso cuando aún su calle no ha sido objeto de la obra pública.

¿Pero cómo se valoraría ese incremento patrimonial cuya manifestación es lenta y de largo plazo?.

Es basándome en estos fundamentos que propongo la siguiente solución a los problemas planteados en la anterior etapa de mi trabajo:

- Por un lado, un cambio en los sistemas para determinar el beneficio obtenido por los sujetos alcanzados por la contribución según los parámetros utilizados actualmente.

Aquí planteo que para cada frentista se determine el real incremento de su propiedad a través de un trabajo conjunto con Catastro Provincial. Este trabajo consistirá en comparar el valor real de mercado del inmueble antes de la realización de la obra y después de la misma y que ese valor constituya la contribución a abonar (siempre teniendo en cuenta que no exceda el límite de confiscatoriedad). Es decir que los únicos que pagarían según este sistema serían los frentistas beneficiados directamente con la obra.

Este en realidad es uno de los mejores métodos reconocidos, incluso es aplicado en muchos lugares. Aquí no se lo utiliza porque, por lo general, los valores que tienen los registros de catastro no se encuentran actualizados. En el caso de mi provincia puntualmente, a pesar de que existe una ley que prevé actualizaciones anuales ordenadas por decreto (13), la última valuación a nivel provincial fue en el año 1986 ya que no se cuenta con suficientes fondos ni medios de informatización que faciliten la tarea y reduzcan los costos.

Habría que solucionar el funcionamiento de Catastro Provincial para hacer viable esta implementación.

- Por otro lado, propongo la ampliación de la base territorial sobre la cual recae el beneficio de las obras públicas.

Este sistema sería utilizado solamente para distribuir el costo de la obra no cubierto a través del método anteriormente explicado.

Se trata de la apertura del radio de influencia de la obra.

Sobre la base de que toda la ciudad percibe un incremento como consecuencia de las obras de pavimentación, como ya he fundamentado, se tomarían todos los inmuebles correspondientes al municipio.

Procedería utilizando los registros catastrales municipales sobre los que se calcula la tasa inmueble y se utilizaría uno de los sistemas de cobro previstos por la ordenanza 37/80 (con algunas variantes con respecto a la descripción del mismo).

El sistema a utilizar sería el de "número de propietarios", que consiste en el prorrateo del costo (que en este caso estaría constituido solamente por el excedente no cubierto por lo que corresponda a los frentistas), entre el número de propietarios alcanzados por el beneficio (total del municipio, excluidos los frentistas), que forman una base muy amplia, asegurando para cada uno de ellos un monto de contribución reducido.

Veamos un mínimo ejemplo: las partidas inmobiliarias de la ciudad de Posadas, según un informe de la Dirección de Catastro del 26 de Julio de 1996 asciende a 68.623 (incluye propiedades baldías, edificadas y bajo régimen de propiedad horizontal); entonces si tomamos en cuenta que el costo de la pavimentación para avenidas es de \$74.- el metro cuadrado (aproximadamente) lo que implicaría un costo cercano a \$800.000.- por Km. que será distribuido en principio a los frentistas, se concluye que el remanente a distribuir significará para los propietarios del segundo método un importe mínimo. Además, esta proporción de contribución de mejoras podrá ser cobrada conjuntamente con la tasa inmobiliaria evitándose así mayores costos administrativos y permitiendo su financiación.

CONCLUSIÓN

En mi opinión actualmente hay una total discordancia entre la realidad y los cálculos efectuados para la obtención de la contribución de mejoras. No se observa de ningún modo el real incremento del valor de la tierra, cobrándose algunas veces de menos y otras veces de más; además se utiliza un método complejo de liquidación que se suma a sus desventajas.

Todo esto confluye en la inconveniencia de la aplicación de la contribución de mejoras tal como se la está utilizando en la actualidad.

Para subsanar los defectos del sistema vigente he propuesto una alternativa de cálculo en función del real incremento que percibe el frentista beneficiado con la obra (siempre observando el límite de confiscatoriedad), mientras que el remanente del costo, si existiera, será distribuido entre los demás propietarios de inmuebles del municipio ya que he planteado y fundamentado la ampliación del radio de influencia de la obra.

REFERENCIAS

- 1 - Giuliani Fonrouge, Derecho Financiero. Ediciones Depalma. Pág. 1078-1082-83-84-86.
- 2 - Vanossi y otros, El Municipio. Ediciones Ciudad Argentina, 1984. Pág. 156.
- 3- Iturrioz, Curso de Finanzas Públicas. Ediciones Macchi. Pág. 461-462
- 4- En la formula se utiliza 0,20 por ser el 50% de 0,40 que es la parte del costo total sobre la que se aplica el sistema.
- 5- Iturrioz, ob. sit., Pág. 463.
- 6- Jarach, Finanzas Pública y Derecho Tributario. Ediciones Depalma. Pág. 243.
- 7- Villegas, Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario. Ediciones Depalma, 1980. 3° Ed. Pág. 106.
- 8- Vanossi y otros, ob. sit . Pág. 158
- 9- Jurip. Prov. de Bs. As., Cont. Ad: 01-03-37 T.177, p.373; 01-01-44 T.200, p352; 01-01-48 T.211, p.1221 y otros.
- 10- Jurip. Prov. de Bs. As., Cont. Ad: 01-01-43 T.196, p.218.
- 11- Iturrioz, ob. sit., Pág. 463... "en países desarrollados una ob. púb... relación benef.-costo más baja que la de países subdes."
- 12- Ing. Fernández. Dirección de Contribución de Mejoras. Proyecto de obtención de recursos para la ejecución del plan de Obras Públicas Municipales: Modificación Ordenanza 37/80 y creación de tasa por servicio de tránsito.
- 13- Ley Provincial de Valuaciones N° 354. Prevé valuaciones cada diez años y actualizaciones anuales de esas valuaciones que se realizan por decreto del Poder Ejecutivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Fernández, Pablo: Proyecto de obtención de recursos para la ejecución del plan de obras públicas municipal: Modificación Ord. 37/80 y creación de tasa por servicio de tránsito.
- Giuliani, Fonruge; Carlos M.: Derecho Financiero, Ediciones Depalma, Bs.As., 6° edición, tomo II.
- Iturrioz, Eulogio: Curso de Finanzas Públicas, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Jarach, Dino: Finanzas Públicas y Derecho Tributario, Abeledo-Perrot, 2° Edición 1996.
- Ordenanza 37/80 de la Municipalidad de la Cuidad de Posadas.
- Vanossi, Jorge y otros: El Municipio, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
- Villegas, Hector B.: Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario. Ediciones Depalma, 3° Edición, Buenos Aires, 1980.