



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

FUNDAMENTOS

La presente iniciativa tiene por objeto establecer el Régimen Especial de Contribución por Mejoras en la Provincia de Río Negro.

La obra pública es un elemento esencial de la actividad estatal, ya que constituye una herramienta fundamental para abordar las diversas necesidades que afectan a las regiones y comunidades, que se enfrentan a una serie de desafíos vinculados a su crecimiento, planificación, desarrollo e integración. La obra pública también juega un papel clave en el desarrollo social, especialmente cuando forma parte de políticas de inclusión y cobertura de servicios esenciales, destinadas a las personas más vulnerables desde el punto de vista económico y social.

Una de las cuestiones principales a tener en cuenta respecto a la obra pública es su fuente de financiamiento. En este punto debemos partir de la premisa de que es necesario pensar la obra pública con justicia y equidad, atendiendo al mismo tiempo a criterios de eficiencia.

Por ello, adquiere importancia la búsqueda de instrumentos que permitan financiar la obra pública, sobre todo frente a las dificultades crecientes para acceder al crédito, los recursos cada vez más limitados que provienen de la coparticipación y las escasas atribuciones provinciales y municipales para legislar en materia tributaria, lo cual hace que sea necesario prestar atención a todos los instrumentos disponibles.

Según datos publicados por el Gobierno Provincial¹ la ejecución de obras públicas en los municipios ha registrado una demanda que se distribuye de la siguiente manera: 24% Obras de pavimento e infraestructura vial; 22% Infraestructura educativa; 15% Infraestructura urbana; 8% Infraestructura eléctrica; 7% Infraestructura deportiva; 7% Infraestructura hospitalaria; 6% Gas; 4% Cloacas; 4% Agua potable; 3% Seguridad.

La importancia de esta información obedece a que nos permite comenzar a esbozar una distinción relevante. De las diferentes clases de obras mencionadas, podemos distinguir aquellas que producen claramente un beneficio individualizable en las propiedades de los particulares al valorizarlas, de aquellas en las que la obra

[1https://rionegro.gov.ar/articulo/46734/junto-a-los-municipios-crece-la-obra-publica-en-la-provincia](https://rionegro.gov.ar/articulo/46734/junto-a-los-municipios-crece-la-obra-publica-en-la-provincia)



Legislatura de la Provincia de Río Negro

trasciende a la comunidad local y dicho beneficio no existe, no es individualizable o se diluye.

En cuanto a las obras públicas que aumentan el valor de los inmuebles, como por ejemplo la pavimentación o cloacas, es ampliamente reconocido tanto por la legislación, la doctrina e incluso por la jurisprudencia, que la Contribución por Mejoras es un medio legítimo para que el Estado recupere dicha valorización, siempre y cuando se respeten los principios constitucionales básicos en materia tributaria.

La Constitución Nacional exige la *equidad y proporcionalidad* en las contribuciones que se impongan (art. 4°) y establece el principio de *igualdad* en los impuestos y cargas públicas (art. 16°). Por su parte, la Constitución Provincial establece como base de los impuestos la *igualdad, proporcionalidad y progresividad* (art. 94°). Estos principios, entre otros, justifican y estructuran a la Contribución por Mejoras como tributo especial.

En este sentido, en el precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación *Don Martín Pereyra de Iraola c/ Provincia de Buenos Aires*², el Procurador General delineó con claridad en su dictamen la aplicación práctica de estos conceptos: *"No creo que la Constitución Argentina... obligue a la comunidad a aumentar las fortunas de unos pocos con el tesoro de todos. Si la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas, no se justifica que el Estado tome a unos parte del valor de su patrimonio para ejecutar obras que beneficien la propiedad de otros. De ahí el derecho del Estado a repartir el costo de una obra pública entre aquellas personas que resultan especialmente beneficiadas por ella, hasta el valor del beneficio"*.

En el mismo sentido, el máximo tribunal de nuestro país precisó en otros fallos³ los rasgos esenciales de este tributo al sostener que *"La contribución por mejoras es un tributo especial que recae exclusivamente sobre los propietarios de inmuebles determinados... para sufragar, en todo o en parte, los gastos de una obra pública que sólo a ellos beneficia directamente... aún cuando puedan representar un remoto y limitado interés general"*.

Si bien existen numerosas definiciones por parte de la doctrina, la mayoría coincide en sus aspectos centrales. A los fines de fundamentar el presente proyecto se menciona, por su brevedad y claridad, la definición que

² Fallos 138:181.

³ "Banco Hipotecario Nacional c/ Municipalidad de la ciudad de Rafaela" (Fallos 304:737).



Legislatura de la Provincia de Río Negro

sugiere Bielsa⁴ al sostener que la Contribución por Mejoras es un *tributo especial, impuesto en razón de un beneficio aportado a un bien del patrimonio del contribuyente, mediante una obra pública.*

La Contribución por Mejoras es considerada por los especialistas como un instrumento para promover la equidad en la realización de obra pública y una manera de mejorar la autonomía fiscal de provincias y municipios⁵. Si se realiza una correcta aplicación, es un tributo con un alto grado de justicia tributaria, ya que se cobra solamente a los beneficiarios de la obra. También se puede concluir en que el financiamiento a través de esta herramienta genera incentivos para obras de mayor rentabilidad socio económica.

Se trata de un instrumento que se utiliza en casi todos los países del mundo y es ampliamente difundido en toda América Latina, donde son diecisiete los países en los que la legislación permite la Contribución por Mejoras⁶.

Vale la pena destacar el caso de Brasil, como un país en el que ha asumido mucha importancia este tributo⁷, a tal punto que es mencionada expresamente en su Constitución y regulado detalladamente en su Código Tributario. El Modelo de Código Tributario para América Latina (MCTAL) sigue esta línea y cita el ejemplo de Brasil como antecedente.

En nuestro país, puede identificarse su origen normativo en el Decreto Ley N° 505/58 de creación de Vialidad Nacional⁸. Allí se establece que las provincias están facultadas para la creación de un fondo destinado exclusivamente a obras de infraestructura vial y que se conforma, entre otros recursos, con el producido por un

4 BIELSA, Rafael *Estudios de Derecho Público. Derecho Fiscal*. Tomo III, Depalma, pp. 368-369.

5 SMOLKA, Martim *Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, p. 43.

6 BORRERO OCHOCA, Óscar y ROJAS RUIZ, Julieth *Contribución de Mejoras en América Latina. Experiencias, desafíos y oportunidades*, Lincoln Institute of Land and Policy, p. 12.

7 ÁLVAREZ ECHAGUE, Juan Manuel *Tributación Local Provincial y Municipal*. Tomo II, Ad Hoc, p. 1025.

8 Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la República Argentina *La contribución por mejoras. Análisis general y normativo. Aplicación práctica en los municipios de Argentina*, 2018, p. 4.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

gravamen especial que se cobra a las propiedades beneficiadas por las obras.

A nivel provincial se ha legislado al respecto en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Salta y Mendoza entre otras. Mientras que a nivel municipal es un instrumento ampliamente difundido, legislado y aplicado mediante ordenanzas especiales o incorporándola a sus códigos fiscales.

En nuestra provincia la Ley K N° 4743 (de creación de Vialidad Rionegrina), en consonancia con la normativa nacional, establece la creación de un fondo especial destinado a obras de infraestructura vial y determina que se integra, entre otros recursos con "El producido de la contribución de mejoras sobre la propiedad territorial beneficiada por la construcción de caminos afirmados o de superficie rodante mejorada, ya sean éstos, caminos construidos con fondos de coparticipación federal o de recursos del fondo nacional o provincial".

El antecedente es claro e importante, ya que implica la posibilidad de aplicar la Contribución por Mejoras en materia de infraestructura vial.

Sin embargo, se observa que no existe ninguna referencia a la herramienta en otras leyes provinciales determinantes, como la Ley K N° 286 (de Obras Públicas) o la Ley I N° 2826 (Código Fiscal). Esto implica que existe un vacío legislativo que limita la aplicación de esta herramienta en la planificación de las políticas públicas.

En razón de las consideraciones precedentes, se propone aprobar un marco legal general que le permita al Poder Ejecutivo analizar la procedencia de su aplicación caso por caso, según el tipo de obra pública y la localidad, pudiendo variar los porcentajes de recuperación, el alcance de la zona de beneficio, proponer esquemas de financiación y modalidades de pago diferentes o exenciones, en función del tratamiento que requieran las diferentes circunstancias.

Por ello:

Autores: Gustavo San Román y Facundo López.



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO

SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

Artículo 1°.- Objeto. Se establece el Régimen Especial de Contribución por Mejoras como herramienta de planificación de políticas públicas.

Artículo 2°.- Contribución por Mejoras. Definición. La Contribución por Mejoras es la obligación pecuniaria que, por disposición de la presente, están obligados a pagar a la Provincia quienes se vean beneficiados por la valorización de un inmueble, derivada de la realización de una obra pública determinada, ejecutada total o parcialmente, de manera directa o indirecta, por la administración pública provincial.

Artículo 3°.- Hecho Imponible. El hecho imponible es el mayor valor del inmueble que se genera como consecuencia de la realización de una obra pública, afectada el Régimen Especial de Contribución por mejoras según el procedimiento y los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 4°.- Sujetos Obligados. Los sujetos obligados al pago de la Contribución por Mejoras son los propietarios o poseedores a título de dueño de los inmuebles que se encuentren ubicados dentro de la Zona de Beneficio.

Artículo 5°.- Monto de la Contribución. La determinación del monto individual de la obligación tributaria surge del costo de la respectiva obra, prorrateada entre las propiedades beneficiadas real o presuntivamente, según la forma y proporción aplicable a cada caso, conforme a criterios técnicos y objetivos que determina la reglamentación.

Artículo 6°.- Límites. El monto de la Contribución no puede superar en ningún caso el importe que corresponde al mayor valor que reciba el inmueble por la realización de la obra. Si el mayor valor recibido supera el treinta y tres por ciento (33%) del valor real del inmueble, la contribución queda reducida a ese porcentaje.

Artículo 7°.- Afectación. Para afectar una obra pública al presente régimen debe sancionarse una ley específica que la



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

declare de utilidad pública y establezca qué porcentaje del total de la misma es objeto de la contribución.

La Ley establece en cada caso:

- a) Memoria descriptiva de la obra, incluyendo especificaciones técnicas y cronograma de ejecución.
- b) Presupuesto.
- c) Determinación de la Zona de Beneficio.
- d) Estimación de beneficios.
- e) Plazos y modalidad de pagos.

Artículo 8°.- Exclusiones. No se puede aplicar el Régimen Especial de Contribución por Mejoras a las inversiones realizadas para el mantenimiento o reparaciones de obras.

Artículo 9°.- Zona de Beneficio. La Zona de Beneficio es el área territorial que comprende a todos los inmuebles hasta donde se extienda la valorización generada por una obra pública.

Su determinación responde a criterios técnicos y objetivos conforme establece la reglamentación.

Artículo 10.- Destino. La recaudación de la Contribución por Mejoras, así como sus intereses y el monto por las sanciones que se aplican en el marco del presente régimen, se destinan a la constitución de un fondo específico destinado a la financiación de otras obras.

Artículo 11.- Exigibilidad. El pago de la Contribución por Mejoras es exigible a partir de la recepción provisional de las obras.

Artículo 12.- Exenciones. Están exentos del pago de Contribución por Mejoras los inmuebles pertenecientes a entes públicos y privados que se encuentren exentos del pago al impuesto inmobiliario.

También se otorgan exenciones particulares, fundadas en razones socioeconómicas debidamente acreditadas, conforme establece la reglamentación.

Artículo 13.- Aplicación Supletoria. Son de aplicación supletoria las normas del Código Fiscal en tanto no reciban un tratamiento especial en la presente y su reglamentación.

Artículo 14.- Registro de Oposición. La ley que afecta una obra pública al presente régimen, establece la habilitación y



*Legislatura de la Provincia
de Río Negro*

publicación de un registro de oposición, por un término no inferior a treinta (30) días, donde los propietarios registrales y poseedores del bien, podrán manifestar su disconformidad.

Artículo 15.- Recaudación. Las funciones referidas a la recaudación de la Contribución por Mejoras están a cargo de la Agencia de Recaudación Tributaria de la Provincia. Sin perjuicio de ello y en tanto no contradiga, lo dispuesto en la presente, puede celebrar convenios de delegación de esta atribución en los Municipios, conforme establece la reglamentación.

Artículo 16.- Autoridad de aplicación. La Autoridad de aplicación es el Ministerio de Obras Públicas u organismo que en un futuro lo reemplace.

Artículo 17.- Adhesión. Se invita a los Municipios a adherir a la presente en la medida de sus competencias.

Artículo 18.- De forma.