



**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY:**

**MODIFICACIÓN DE LEY Nº 5.066 DE COBRO DE CRÉDITOS
FISCALES POR PARTE DE MUNICIPIOS, LEY Nº 8173 "CÓDIGO
TRIBUTARIO FISCAL" Y LEY Nº 11.297 SOBRE EMERGENCIA
AGROPECUARIA.-**

Art. 1º.- Objeto. La presente ley tiene por objeto la modificación de los artículos 8 y 26 de la Ley de cobros fiscales por parte de municipios, registrada bajo el Nº 5.066; la incorporación del Art. 69 bis al Código Tributario Municipal, sancionado por Ley Nº 8137; y la modificación del Art. 11 de la Ley Provincial Nº 11.297.-

Art. 2º.- Modificaciones a las excepciones admitidas en favor del demandado.- Modifíquese el Artículo 8º de la Ley 5.066, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 8.- Sólo podrán oponerse las siguientes excepciones:

- a) Incompetencia*
- b) Litispendencia*
- c) Cosa juzgada*
- d) Inhabilidad de título*
- e) Pago total y/o parcial*
- f) Exención*
- g) Plazo concedido documentado*
- h) Prescripción*

El pago sólo podrá probarse con los recibos otorgados por los funcionarios competentes o constancias en instrumento público o en actuaciones judiciales. Las excepciones sólo podrán probarse por documento público o privado.-"

Art. 3º.- Modificaciones en torno al Recurso de Apelación. Modifíquese el Art. 26 de la Ley 5.066, el que quedará redactado de la siguiente manera:



"ARTÍCULO 26.- La sentencia dictada en autos podrá ser apelada por el actor o por el demandado, siempre que éste hubiera interpuesto alguna de las excepciones del Art. 8º. En segunda instancia, no habrá apertura a prueba, excepto por hechos nuevos o aquellos que fueran desconocidos por las partes, circunstancia ésta que deberá resultar debidamente probada, pero podrán presentarse documentos públicos o privados. Si los documentos públicos fueren argüidos de falsedad o desconocidos los privados, el Tribunal Superior ante el cual tramite el recurso podrá hacer uso de sus facultades de mejor proveer, en tanto y en cuanto ello haya sido motivo de agravios expresados por el apelante.

Cualquiera sea el resultado de la sentencia definitiva queda expedita a las partes la vía ordinaria.-"

Art. 4º.- Incorporación Art. 69 Bis a la Ley N° 8.173. Requisitos de Liquidación para constituirse en Título Ejecutivo. Incorpórese el Art. 69 Bis a la Ley N° 8.173, el que contará con la siguiente redacción:

"Art. 69 Bis. La liquidación de la Tasa General de Inmuebles referida en el artículo precedente, cuyo objeto imponible fueren parcelas de inmuebles rurales, constituirá título ejecutivo siempre que contare con los siguientes requisitos, y sin perjuicio de los ya establecidos por la Ley de Ejecución de Créditos Fiscales de Municipios y Comunas, los que resultan acumulativos:

- a) Detalle de cada período y/o fracción de período adeudado en concepto de Tasa, el que se referirá como "capital", indicándose el monto correspondiente a cada uno;*
- b) Suma total adeudada en concepto de capital por los períodos y/o fracción de ellos;*
- c) Total de los intereses aplicados, discriminados por cada período y con indicación del coeficiente o tasa aplicada para su determinación;*
- d) La liquidación cuya ejecución se pretende deberá guardar relación y proporcionalidad con los registros de gastos de la comuna o municipio, efectuados en beneficio del predio, lote o heredad al que se presta el servicio como contraprestación a la tasa impuesta.-*

La liquidación, cumpliendo con los extremos anteriormente reseñados, deberá ser notificada al contribuyente de manera fehaciente por un plazo



no menor de diez (10) días hábiles, período en el que el obligado al pago podrá formularle las impugnaciones correspondientes.-

La ausencia de cualquiera de estos requisitos tornará al título inhábil para su ejecución.-”

Art. 5º.- Modificación al Artículo 11 de la Ley Provincial Nº

11.297.- Modifíquese el Art. 11 de la Ley Provincial Nº 11.297, el que quedará redactado de la siguiente manera:

”ARTICULO 11.- Declarado el estado de Zona de Desastre Agropecuario, los productores afectados se verán favorecidos por:

a) La condonación de las deudas tributarias por gravámenes provinciales que se originaran por la acumulación de impuestos devengados durante las sucesivas situaciones de emergencia inmediatamente anteriores.

b) La condonación de las deudas tributarias generadas por la falta de pago de la Tasa General de Inmuebles del Art. 68 Ley Provincial Nº 8173, cuando se tratare de inmueble rural y en las condiciones de la presente ley.-

b) Se suspenderá por el lapso fijado en el artículo anterior la iniciación o la sustanciación de los juicios iniciados por cobro de impuestos.-

c) Esta situación podrá ser extendida por el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Comisión Provincial Agropecuaria, a las actividades comerciales, industriales y de servicios, cuando la magnitud del desastre afecte sustancialmente su situación económica financiera.”

Art. 6º.- Reglamentación. La presente ley deberá ser reglamentada dentro de los noventa (90) días de su promulgación por la autoridad competente, Ministerio de Gobierno, Justicia, Derechos Humanos y Diversidad de la Provincia de Santa Fe.-

Art. 7º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.-



CÁMARA DE DIPUTADOS
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE



Amalia Granata
Diputada Provincial
SANTA FE



FUNDAMENTOS

Señora Presidente:

La Provincia de Santa Fe cuenta actualmente con legislación vetusta en la temática relativa a impuestos, tasas y contribuciones. Es sobre esta temática que versa el presente proyecto de ley.-

La Provincia de Santa Fe cuenta con un Código Tributario del año 1977 (sancionado por Ley Nº 8.173), y con una ley –la Nº 5.066- que regula la faz procedimental del cobro de créditos fiscales por parte de comunas y municipios, que data de 1959. Han pasado más de 60 años desde la sanción de esta última y más de 40 años de la primera. Es momento de una modificación en la temática objeto de este proyecto.-

La doctrina y jurisprudencia tributaria han variado considerablemente desde entonces a esta época. Los viejos, estrictos y rigurosos plexos normativos en materia impositiva de antaño se basaban en el "*derecho del príncipe*" de recabar tributos, casi sin dar explicaciones de cuál era el destino de los mismos a sus contribuyentes. Esta concepción es hoy inaceptable.-

Ya ha demostrado la experiencia, además, que la mayor carga o presión tributaria, no aumenta la recaudación del fisco si no que, llegado un momento, a mayor alícuota de gravamen, los ingresos fiscales tienden a decaer, fomentándose la evasión (sea dolosa, o simplemente porque se torna imposible cumplir) y la economía informal o "*en negro*". Este fenómeno es conocido en la ciencia económica como "*Curva de Laffer*".

Por estos motivos, y otros que se irán desarrollando en el devenir de este texto, es que deviene imperioso reformar la normativa mencionada en este proyecto. A continuación, haré una sucinta explicación de cada una de las reformas propuestas.-

En primer lugar, analizaré lo tocante a las modificaciones propuestas a la Ley Nº 5066. Ésta, regula el crédito de cobros fiscales por parte de municipios y comunas.-



En su artículo 8, la ley regula las excepciones procesales que el contribuyente puede oponer ante una acción judicial (apremio fiscal) que el estado inicie en su contra.-

La actual redacción de dicho artículo 8 lleva el siguiente texto: *"Sólo podrán oponerse las siguientes excepciones: a) Incompetencia; b) Litispendencia; c) Cosa juzgada; d) Inhabilidad del título por su forma extrínseca solamente; e) Pago total de la deuda; f) exención; g) Plazo concedido documentado; h) Pendencia de recursos concedidos en efecto suspensivo; i) Prescripción. En ningún caso los jueces admitirán en juicio, controversias sobre el origen del crédito ejecutado. El pago sólo podrá probarse con los recibos otorgados por los funcionarios competentes o constancias en instrumento público o en actuaciones judiciales. Las excepciones sólo podrán probarse por documento público o privado. En el caso que el actor sea una Comuna no podrá oponerse la excepción a que se refiere el inciso d) del artículo 8."*

La propuesta modificatoria, cambia el inciso "d". Las formas extrínsecas en un título ejecutivo refieren exclusivamente a aquellos caracteres formales del documento en el que se plasma el crédito del ejecutante, tales como fecha del mismo, firma, lugar de libramiento, etc. etc. Este proyecto elimina lo relativo a "por su forma extrínseca solamente", admitiéndose la inhabilidad de título en su sentido amplio, permitiendo entonces indagar sobre cuestiones inherentes a la deuda (como su determinación, conceptos, intereses, etc.) en sí, tal como sucede en todos los procesos ejecutivos previstos por el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Santa Fe.-

También se modifica el siguiente inciso u excepción, referido al "pago total de la deuda", sustituyéndoselo por "pago total y/o parcial de la deuda", pues es de buen criterio concluir que si el contribuyente pudo haber pagado la totalidad de la deuda con el fisco (tal como sugiere la actual legislación), también pudo haber pagado sólo una parte de la misma. Eso, en derecho procesal, se conoce como excepción de pago parcial y, según la letra de la ley a hoy, no se contempla como excepción, lo cual es grave dado que la misma norma hace una enumeración taxativa –y no enunciativa- de las excepciones (*"Sólo podrán..."*).-



En relación a la excepción contemplada en el inciso h) "*Pendencia de recursos concedidos en efecto suspensivo*", proponemos su eliminación por redundante. Nótese que ya el inciso b) plantea la excepción de "*litispendencia*", lo que ocurre cuando hubiera procesos pendientes de resolución. Así, la "*pendencia de recursos concedidos*" es una especie dentro de género litispendencia; por lo tanto ésta abarca a la primera y lo hace independientemente del efecto concedido al recurso (suspensivo o devolutivo), lo cual además puede inducir a un conflicto interpretativo o de encuadre normativo dentro de la misma disposición legal.-

Finalmente y en lo que hace a este artículo, se propone la eliminación de la fórmula final "*En el caso que el actor sea una Comuna no podrá oponerse la excepción a que se refiere el inciso d) del artículo 8.*" No existe motivo para diferenciar entre una comuna y municipio en cuanto a las garantías procesales y constitucionales de defensa en juicio que se pudieran hacer valer contra unas y otras. La fórmula entonces cuya eliminación se sugiere, actualmente distingue entre mayores garantías de debido proceso para un santafesino habitante de una ciudad, y menores para el que reside en una comuna. Esto es una discriminación injustificada y violatorio del principio de igualdad ante la ley, además de que torna ilusoria una de las defensas en juicio previstas por la norma.-

Por otra parte, el actual artículo 26 de la ley establece *ab initio* que "*La sentencia de remate sólo es apelable por el actor*". Esta es otra disposición que es sujeta de reproche, por violar también elementales principios y garantías procesales y constitucionales, como la defensa en juicio y la igualdad ante la ley. Dicho en términos simples: hoy la ley permite que apele una sentencia desfavorable sólo el estado, pero le niega esta posibilidad al administrado. La jurisprudencia, doctrina y los tratados internacionales han acordado pacíficamente que asiste derecho a todo justiciable a recurrir las sentencias en su contra, de manera que sea otro tribunal el que revise una resolución de primera instancia. Pues bien: esta situación se encuentra hoy vedada.-

Cierto es, también, que a veces la apelación consiste sólo en una medida dilatoria interpuesta por partes procesales que no desplegaron actividad procesal alguna. A fin de evitar ello, es que la apelación sólo podrá ser interpuesta siempre que el ejecutado haya, ante el juez de primera



instancia, interpuesto alguna de las excepciones previstas en el Art. 8 de la ley (fórmula esta que se utiliza en las ejecuciones hipotecarias en la vía civil y comercial).-

Por último y en relación a esta ley y artículo, éste señala que *"el Superior podrá hacer uso de sus facultades para mejor proveer"*. Creo que esta disposición ha de ser completada con la fórmula *"en tanto y en cuanto ello haya sido motivo de agravios expresados por el apelante"*, toda vez que se encuentra vedado al tribunal revisor expedirse sobre cuestiones ajenas a los agravios invocados por las partes.-

Habiendo analizado la cuestión procesal, hemos de concentrarnos ahora en la ley de fondo, que regula qué se entiende por *"Tasa General de Inmuebles"*. Para ello, avocaré mi análisis a la Ley Nº 8173, que sanciona el *"Código Tributario Fiscal"*.

Ello se encuentra ya definido en el Artículo 68: *"La Tasa general de Inmuebles es la contraprestación pecuniaria que anualmente debe efectuarse al Municipio por la prestación de los servicios de asistencia pública, alumbrado, barrido, riego, recolección de residuos, arreglo de calles y caminos rurales y conservación de plazas, paseos, red vial municipal, desagües, alcantarillas, realización y conservación de las obras públicas necesarias para la prestación de servicios municipales y los servicios complementarios y conexos que se presten a la propiedad inmobiliaria."*

Luego, el artículo 69 efectúa una correcta determinación del hecho imponible (es decir, hecho generador del impuesto o en este caso, tasa). Sin embargo, falla en aplicar elementales principios tributarios al momento de efectuar la liquidación de deuda. Es que tal como lo refleja la nueva doctrina en materia de defensa del consumidor, aplicable por analogía aquí, el consumidor o usuario de un servicio, deben conocer los elementos que componen su deuda. Esto es lo que se llama, en derecho civil y comercial, *"integración de un pagaré de consumo"*. Aquí apuntaba, entonces, al hablar párrafos antes de que la inhabilidad de título no puede estar sólo restringida a los caracteres extrínsecos del título cartular, sino también a sus elementos más íntimos y fundantes.-



Dicho de otro modo, si la definición misma de *tasa* exige una *contraprestación efectiva de un servicio*, es requisito indispensable para exigir la deuda por este concepto que el servicio se haya efectivamente prestado. Caso contrario, no habrá tasa sino más bien "otro" impuesto adicional al ya existente (impuesto inmobiliario que recauda el API) y la *doble imposición en materia tributaria resulta inconstitucional*.-

Esto resulta elocuentemente planteado por el Dr. Mauricio Sánchez. A decir del autor, "*... en muchos casos, la inobservancia de los requisitos previstos por el sistema jurídico provincial para la imposición de tasas, hace que estos sean verdaderos impuestos, tributo éste que como ya vimos se encuentra vedado al estado comunal. Ahora bien, antes de comenzar un análisis concreto de este gravamen, debemos mencionar algunos de los requisitos que les son propios e indispensables para ser designado como "Tasa": 1) Relación directa del monto con el servicio prestado; 2) Relación con la capacidad contributiva del obligado; 3) Prestación efectiva del servicio.*" En relación a este último requisito, sigue diciendo el autor que "*... debemos resalta la reforma introducida al sistema Tributario Municipal, por la Ley Nº 11.123, en cuanto su Art. 7 dispone 'Las tasas municipales, en general, deben constituir la retribución de servicios efectivamente prestados y guardar una razonable relación con los costos directos e indirectos que genere dicha prestación'. La reforma no es menos importante, incluye como requisito efectividad en la prestación del servicio lo cual echa por tierra aquella vieja doctrina que preveía que podía ser potencial la prestación del servicio. Como así también deja legislativamente sentado el principio que requiere una relación directa entre el monto de la tasa y el costo del servicio.*" (Conf. "DERECHO AGRARIO". Álvarez et al. "Tasa sobre Inmueble en la Provincia de Santa Fe". Pág. 459. Valentín Alsina, Prov. Bs.As. Editorial Nova Tesis. Abril 2005).-

Por eso, propongo incorporar el artículo 69 bis a la ley Nº 8173, referente únicamente a los inmuebles rurales, lo que permitirá controlar el cumplimiento de ciertos requisitos acumulativos a los ya existentes en la ley, previo a dictar la sentencia de ejecución de un título de deuda fiscal contra el administrado. Así, pasaré seguidamente a detallarlos.-



Primariamente, se establecerá en la liquidación y por separado, el monto de deuda por "capital" correspondiente a cada uno de los períodos fiscales adeudados y/o fracción de los mismos, más la suma total de todos ellos.-

Luego, ha de indicarse el total de los intereses devengados, que irán desde la fecha de generación del hecho imponible, hasta la de liquidación, con precisa indicación del coeficiente y/o tasa aplicada para su determinación.-

Pero fundamentalmente, habrá de tenerse especial atención al inciso d), ya que la misma definición de tasa que anteriormente vimos exige que haya una efectiva prestación de servicios. Por eso, la liquidación deberá guardar relación y proporcionalidad con los registros de gastos de la comuna o municipio, y con los beneficios obtenidos por el predio. Caso contrario, no estamos en presencia de una tasa sino de otro impuesto.-

La liquidación en cuestión ha de ser notificada al contribuyente de manera fehaciente por un plazo no menor de diez (10) días hábiles (plazo que se adopta por analogía a la notificación aplicable a los contratos bancarios), en el que el presunto deudor podrá hacer las impugnaciones correspondientes.-

Todos estos requisitos han de cumplirse a fin de que el título sea hábil para su ejecución. Caso contrario, tornará al título inhábil y procederá la excepción del Art. 8º, inciso d), ampliada a la nueva redacción (esto es, no limitada exclusivamente a los requisitos extrínsecos).-

Todos estos requisitos apuntan a controlar que lo recaudado por el concepto de tasa de inmuebles, en este caso rurales, se aplique efectivamente al destino que por ley hubo de dársele: mantenimiento y trazado de caminos, mejoramiento de los mismos, zanjas, cunetas, etc. y no como a veces lamentablemente sucede que van destinados a solventar el gasto corriente de comunas (sueldos o planes) o actividad política de sus dirigentes.-

Para finalizar, atento a la conexidad material y a la necesidad de efectuar reformas integrales en materia tributaria, y en miras a la celeridad y economía legislativa de esta cámara, planteo también en el presente



CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

reformular la Ley Provincial Nº 11.297, en su artículo 11. Esta ley fija los parámetros para la emergencia agropecuaria en la provincia de Santa Fe. En sus artículos 10 y 11, establece una serie de beneficios y exenciones fiscales.

Particularmente, el Art. 11 inc. a) Ley 11.297 prevé *"la condonación por deudas tributarias por gravámenes provinciales que se originaran por la acumulación de impuestos devengados durante las sucesivas situaciones de emergencia inmediatamente anteriores"*. Es criterio de la proponente que, a más de ello, deberá incluirse también en esta disposición, y como inciso b) *"La condonación de las deudas tributarias generadas por la falta de pago de la Tasa General de Inmuebles del Art. 68 Ley Provincial Nº 8173, cuando se tratare de inmueble rural y en las condiciones de la presente ley;"* de manera que el alivio fiscal a quien invierte su capital, tiempo, trabajo e industria sea integral.-

Sra. Presidente, convencida de que estas reformas propulsarán una actualización normativa al plexo normativo santafesino en coincidencia con las actuales corrientes tributarias y procesales en doctrina y jurisprudencia nacional e internacional, y que las reformas fiscales han de tender a aliviar el peso que carga sobre el contribuyente, particularmente en tiempos de crisis, es que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.-



Analía Granata
Diputada Provincial
SANTA FE

ⁱ https://es.wikipedia.org/wiki/Curva_de_Laffer#Bibliograf%C3%ADa