

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SALTA
Facultad de Ciencias Económicas,
Jurídicas y Sociales
Instituto de Investigaciones Económicas

Reunión de Discusión N° 100

Fecha: 17/ 4/1996

Hs.: 16

LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS Veinticinco Años Después¹

Eusebio Cleto del Rey

1. Introducción

Hace aproximadamente veinticinco años (DEL REY, 1971; DEL REY, 1973), el autor de estas páginas trabajó sobre la naturaleza económica de la contribución de mejoras, y posteriormente abandonó el tema. El hecho de que hoy lo retomemos justifica el título de este trabajo.

Reiniciamos la tarea casi en el punto en que antes la dejamos, y es por eso que en esta presentación incluimos muy poco más que el contenido de los anteriores trabajos, esperando que ello nos sirva para echar a andar nuevamente.

Como definición del tributo que nos ocupa, tomemos la siguiente: "La contribución de mejoras grava el aumento de valor que se opera en la

¹El autor agradece al Dr. Luis Adolfo Saravia por haberlo inducido a trabajar nuevamente sobre el tema, y a la Lic. Lidia Rosa Elías de Dip por su ayuda en la preparación de esta versión del trabajo.

propiedad inmueble, como consecuencia de las obras que construye el sector público." (MACÓN, 1971).

Para estudiar la naturaleza económica de este tributo, debemos contestar la siguiente pregunta: ¿Por qué medio puede una obra pública aumentar el valor de un inmueble? La respuesta nos conducirá a esclarecer otros puntos, tales como qué es lo que aumenta de valor y cuanto debe cobrarse a cada propietario.

2. Efectos de la Obra Pública

Procedamos a plantear el problema de la contribución de mejoras en forma tal que nos permita analizar su naturaleza económica.

Sea:

$$Q_i = h_i(T_i, L_i, K_i, U_i) \quad \text{para todo } i = 1, 2, \dots, m \quad (1)$$

la función de producción de las firmas radicadas en la zona que se verá beneficiada por una determinada obra pública a realizar, donde:

Q es la cantidad producida, ya sea de servicios de residencia, de servicios del comercio, de productos manufacturados, de productos agrícolas u otros.

T es la cantidad empleada de servicios de la tierra.

L es la cantidad empleada de servicios del trabajo.

K es la cantidad empleada de servicios del capital.

U es la cantidad de servicios de la obra pública bajo consideración, captada por la firma y empleada para producir Q .

h es una función de producción homogénea y lineal.

El subíndice i indica la firma a la que corresponde la función de producción.

m es el número total de firmas que se beneficiarán con la obra.

Al empezar el análisis, o sea antes de que la pertinente obra pública sea realizada, es:

$$U_i = 0 \quad \text{para todo } i = 1, 2, \dots, m \quad (2)$$

Si a los factores se les paga el valor del producto marginal, será cierto, aplicando el teorema de Euler, que :

$$P_i Q_i = P_T T_i + P_L L_i + P_K K_i \quad \text{para todo } i = 1, 2, \dots, m \quad (3)$$

Donde: P_i es el precio del producto de la firma i ; P_T , P_L y P_K son los precios de los servicios de la tierra, el trabajo y el capital, respectivamente.

Una vez construida la obra, cada firma usará:

$$U_i > 0 \quad (4)$$

y aplicando nuevamente el teorema de Euler será:

$$P_i Q'_i = P_T T'_i + P_L L'_i + P_K K'_i + R_i \quad \text{para todo } i = 1, 2, \dots, m \quad (5)$$

Donde:

R_i es la retribución total al factor U en la firma i .

Q' , T' , L' y K' son las cantidades de producto y de factores, respectivamente, empleados luego de que entra en funcionamiento la obra.

Nótese que la diferencia entre Q de la ecuación (3) y Q' de la (5) puede no ser de cantidad, sino de calidad. En este último caso se pueden transformar los cambios en calidad en cambios en cantidad, aplicando alguna técnica adecuada al caso.

La retribución total -en todas las firmas- al factor U será:

$$R = \sum_{i=1}^m R_i \quad (6)$$

3. Evaluación de la Obra

Por otra parte, la obra es económicamente conveniente si:

$$C \leq \sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} \quad (7)$$

Donde:

C es el costo de la obra.

B_t es el total de beneficios netos derivados de la obra en el período (año) t .

r es la tasa social de descuentos que representa el costo alternativo del capital.

n es el número de períodos (años) de vida útil de la obra pública.

Pero:

$$B_t = B'_t + R_t \quad \text{para } t = 1, 2, \dots, n \quad (8)$$

Donde:

B'_t es el total de beneficios netos de la obra, producidos en el período t , que recibe la comunidad como un todo, pero que no se reflejan en el valor de los terrenos.

R_t es la retribución total a U , definida en la ecuación (6), producida en el período t .

Entonces será:

$$C \leq \sum_{t=1}^n \frac{B'_t}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+r)^t} \quad (9)$$

4. Contribución de Mejoras

A fin de establecer a quien debe cobrarse la contribución, es necesario responder a la siguiente pregunta: Si nadie cobra R_t , ¿cuál de los otros factores se apropiará de esta retribución?

Para contestar a esta pregunta empezaremos por observar que dentro de la zona de influencia de la obra pública realizada, cada unidad de tierra se combinará con un determinado número de unidades de U , combinación que será fija desde el punto de vista de las firmas ya que no es posible, para ellas, cambiarla. Resulta entonces aceptable el supuesto de que T y U se combinarán en proporciones fijas una vez realizada la obra, mientras que L y K se combinan entre ellos y con T y U en proporciones variables, pues L y K , usados por unidad de tierra, dependen de lo que decidan las firmas.

Conviene hacer aquí una digresión respecto a la naturaleza de las mencionadas proporciones fijas. Para que la obra que producirá, una vez construida, los servicios U , tenga la naturaleza de obra pública debe ser tal que no resulte posible la construcción individual, por cada vecino, de la parte

que le corresponde, sino que necesite ser llevada a cabo de una vez, para todos los vecinos. Dicho de otro modo, que tenga fuertes "efectos de vecindad". Por lo tanto, la decisión de cambiar la cantidad de U disponible, por unidad de T , sólo puede tomarla la comunidad y no cada una de las firmas. Puede ser técnicamente posible cambiar la proporción en que se usan esos factores, pero ello no está al alcance de las firmas.

Bajo el enunciado supuesto de proporciones fijas, $P_T T_i' + R_i$ es la retribución a la combinación fija de T y U en la firma i , y la parte $P_T T_i'$ quedará determinada solamente si se conoce cuanto debe pagarse a U . Si nadie cobra R_i , la tierra recibirá una retribución $P_T T_i' + R_i$, apropiándose de la retribución de U , y el precio del stock de terrenos que emplea la firma i se incrementará en:

$$P_{li} = \sum_{t=1}^n \frac{R_{it}}{(1+r')^t} \quad (10)$$

Donde:

P_{li} es el cambio del precio del stock de terreno empleado por la firma i , debido a la construcción de la obra, esto es, lo que se podría cobrar como "contribución de mejoras" al propietario de ese terreno.

r' es la tasa de interés pertinente.

Además, si suponemos que la misma tasa de interés es la pertinente para todos los propietarios:

$$P_l = \sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+r')^t} \quad (11)$$

Donde: P_l es la sumatoria de los cambios de los precios de los terrenos, debidos a la construcción de la obra, esto es, lo que se podría recaudar en total como "contribución de mejoras".

La expresión (9) puede ser reescrita del siguiente modo:

$$C \leq \sum_{t=1}^n \frac{B_t'}{(1+r)^t} + \left[\sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+r)^t} - P_l \right] + P_l \quad (12)$$

Nótese que el corchete de (12) será nulo si, y sólo si la tasa social de descuentos r es igual a la tasa privada de interés, pertinente para los cálculos de los propietarios, r' (ver ecuación (11)).

De la desigualdad presentada en (12) surge que puede ser: $C \geq P_i$ o $C < P_i$.

Si $C \geq P_i$ lo recaudado por contribución por mejoras puede usarse para financiar parcial o totalmente la obra. Pero, ¿qué pasa si $C < P_i$? El Estado puede recaudar el total de P_i , y usar el excedente sobre C para cualquier otro fin.

Lo dicho anteriormente demuestra que la contribución de mejoras no está ligada al costo de la obra, sino a los beneficios que ésta produce, y que por lo tanto el Estado puede cobrar tales contribuciones en razón de que produce los servicios de un factor que merece retribución y no en atención a la necesidad de financiar la obra.

¿Siempre que se construye una obra pública puede el Estado cobrar contribución de mejoras? No. Depende de ciertas circunstancias, que trataremos de ilustrar con los tres casos siguientes.

a) Si el Estado es quién realiza la obra, y la deja luego librada al uso gratuito de la gente, seguramente surgirá un P_{ii} positivo en los lotes de terreno afectados, y tendrá el derecho a cobrar la contribución.

b) Puede ocurrir que el Estado realice la obra y cobre sus servicios mediante un precio o tarifa. Tal sería el caso de un camino en el que se cobra peaje. Si R_i de determinado terreno es absorbido completamente por la compra de servicios de la obra, P_{ii} será nulo y no se debe cobrar contribución. Pero si la compra de servicios no absorbe la totalidad de R_i es posible tal cobro, pues habrá aumento en el valor de los terrenos. En este caso la obra podría ser realizada por una empresa privada, que recibiría el precio multiplicado por la cantidad de U empleada; pero si $P_{ii} > 0$, después de tal pago por los servicios, ese valor quedaría en poder de los propietarios, a manera de una capitalización del "excedente del consumidor".

c) Si los propietarios de los terrenos ubicados en la zona de influencia de una posible obra pública se reúnen, forman un consorcio, aportan los recursos necesarios en alguna forma por ellos convenida y así proceden a realizar la

obra, sólo ellos son propietarios de la misma, y, por lo tanto, del incremento del valor de sus terrenos. Si el Estado provee asistencia técnica u otro tipo de insumos deberá cobrar por ellos lo que correspondiere. Si la obra prestara, además, servicios a la comunidad como un todo ($B'_i > 0$), corresponde que el Estado otorgue un subsidio al consorcio.

5. Consideraciones de Orden Práctico

Si R_i o P_{ii} fueran fácilmente observables en el mercado, el análisis anterior nos conduciría a resultados perfectamente aplicables en la práctica: Cóbrense al propietario del terreno P_{ii} por una sola vez o R_i por año. Esto no ocurre en la realidad debido al hecho de que los mercados de terrenos y aún los de servicios de terrenos son muy poco flexibles y gobernados en gran parte por la "demanda de reserva". Ello se complica aún más por la dificultad existente para separar el valor de los terrenos de los correspondientes a edificios (u otras mejoras). Se hace entonces necesario recurrir a algún tipo de arbitrio que permita cobrar como contribución de mejoras algo que se aproxime a P_{ii} .

No es posible emplear las valuaciones fiscales de los terrenos, pues ellas, para ser correctas, deben basarse en los valores de mercado, que presentan las dificultades señaladas en el párrafo anterior, y agregan a ellas su falta de flexibilidad para captar los cambios de valor, que son los que, en definitiva, nos interesan.

Quizás se podría recurrir al juicio de expertos, para valuar los terrenos antes y después de realizada (o anunciada) la obra, como un medio de aproximarnos a P_{ii} . La tarea estaría a cargo de tasadores profesionales, con experiencia en el negocio inmobiliario. Pero todo dependería de la capacidad y honestidad de tales peritos.

Varias legislaciones distribuyen la contribución, entre los propietarios, en función al valor (generalmente la valuación fiscal) de los edificios y terrenos afectados (MACÓN, 1971). De nuestro análisis teórico surge que lo correcto es

tomar como base de tal distribución a los terrenos, ya que ellos son los únicos receptores de los beneficios de la obra. Establece, además, que no es el valor del terreno lo que importa, sino el cambio de ese valor.

En algunos sistemas de contribución de mejoras se define a los contribuyentes como los "frentistas", esto es, como aquellos cuya propiedad tiene el frente sobre la calle, camino, etc. en que se realiza la obra. Según nuestro esquema, no es justo excluir a los no-frentistas que reciben un beneficio de la obra, pues ello implica una redistribución (del ingreso o la riqueza) a su favor.

En nuestros estudios anteriores (DEL REY, 1973) nos encontramos con un problema jurídico, que debe ser tenido en cuenta. Cuando un impuesto absorbe más del 33 % del valor de un bien, jurídicamente es considerado como confiscatorio y, por lo tanto, como inconstitucional. Si la contribución de mejoras a pagar por un inmueble se calcula como P_{ii} , nunca puede ser confiscatoria ya que el Estado está cobrando un importe igual al mayor valor que él ha producido y que se adhiere a los terrenos. No se trata de un impuesto basado en la capacidad de pago, sino de una contribución basada en el beneficio recibido.

Una idea práctica para determinar la contribución de mejoras a pagar por el propietario de cada terreno puede ser: Aproximarse en lo posible al beneficio recibido por cada hectárea o metro cuadrado de terreno, teniendo en cuenta las circunstancias de éstos (distancia a la obra, por ejemplo), por medio de juicio de expertos. Asignar lo que debe pagar cada contribuyente en base a la cantidad de unidades físicas (hectáreas o metros cuadrados) de terreno que posea, la que será multiplicada por el beneficio unitario antes mencionado.

6. Conclusiones

A manera de conclusiones señalaremos algunos puntos interesantes que surgen de este trabajo.

1 - Una obra pública que permite la aplicación de contribución de mejoras incrementa el precio de los terrenos, exclusivamente.

2 - El incremento del mencionado precio (P_i) es lo que se puede recaudar de un determinado propietario. La suma de los incrementos para todos los terrenos (P_T) es el total que se puede recaudar.

3 - La causa y medida de la contribución de mejoras es el beneficio recibido, no el costo de la obra.

4 - Es muy difícil, en la práctica, medir P_i , razón por la cual es necesario buscar medios indirectos para establecer el monto de la contribución.

5 - En este trabajo (Sec. 5) hemos expresado algunas ideas respecto a como podría hacerse la medición indirecta mencionada en 4, pero pensamos que es en ese tema donde queda aun mucho por estudiar y aportar.

BIBLIOGRAFÍA

DEL REY, Eusebio Cleto (1971): "Comentario", en: COMITÉ EJECUTIVO (Editor): Finanzas Públicas - Terceras Jornadas, Ediciones Macchi S. A., Buenos Aires, pág. 496/500.

DEL REY, Eusebio Cleto (1973): "Sistema de Contribución de Mejoras de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán", Cuaderno N° 73-2, Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Tucumán.

MACÓN, Jorge (1971): "Financiación Pública por Contribución de Mejoras", en: COMITÉ EJECUTIVO (Editor): Finanzas Públicas - Terceras Jornadas, Ediciones Macchi S. A., Buenos Aires, pág. 393/495.