

**Eulogio ITURRIOZ**  
**Curso de Finanzas Públicas**  
**Ediciones MACCHI (págs. 458 a 474)**

Capítulo 18

**LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS**

*Sumario*

**I - FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES**

**II - CAPTACION TRIBUTARIA DE LA VALORIZACIÓN POR MEJORAS**

- A. La valorización por mejoras como base de imposición a varios tributos*
- B. El impuesto a la valorización por mejoras*
- C. La contribución por mejoras*

**III - LA INSTRUMENTACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS**

- A. Decisiones a tomar*
- B. Determinación de la zona beneficiada, de la base imponible y reparto del costo*

**IV - OBJETIVOS DE UNA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS**

---

## I - FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES

1.- La búsqueda de formas de financiamiento del gasto público puede conducir a soluciones específicas para ciertos gastos de capital. En efecto, entre éstos existen algunos de características especiales, esto es, que si bien como todo gasto público se efectúan por motivaciones de interés general es indudable que de su realización se benefician particularmente algunos propietarios de inmuebles. Las alternativas que se ofrecen son muchas, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

Así, en una zona rural es posible que exista un sector inundable, en este caso hay un interés general en rehabilitar la zona a través de desagües, ya sea por razones sanitarias o para evitar la interrupción de comunicaciones tanto entre poblaciones alejadas como de las tierras que la circundan, o bien para incorporar nuevas tierras al proceso productivo del país. Pero es indudable que los dueños de esas tierras bajas son también beneficiarios directos y quizá en mayor proporción que el resto de la población por la realización de la obra pública.

En las zonas urbanas, la pavimentación de una calle debe responder a un criterio de interés general de su población pero beneficia directa y principalmente a los propietarios frentistas o cercanos a ellos.

2.- En la realización de obras cuya característica es de ser de uso libre y general para la población como por ejemplo: alumbrado público, caminos, parques, plazas, puentes, forestaciones, etc., y también en el caso de la instalación o puesta en marcha de ciertos servicios destinados a ser suministrados en forma no gratuita a la población, se detecta a la vez que la satisfacción de una necesidad pública un beneficio directo a la propiedad inmueble en su zona de influencia.

Así en las zonas rurales, un plan de extensión de la energía eléctrica obedece a razones de interés general, amplio e indefinido como puede serlo el estimular la tecnificación en las explotaciones o aprovechar capacidad eléctrica instalada en la zona. Pero los propietarios de los inmuebles comprendidos en las zonas donde se han tendido las líneas de transmisión de energía eléctrica, ven valorizados sus inmuebles. En las zonas urbanas, el servicio de aguas corrientes o cloacas responde a requerimientos sanitarios que interesan a toda la población, pero quienes tienen propiedades donde se han extendido las redes experimentan una mejora en su valor, beneficio que es específico y distinto al general que experimenta la ciudad o pueblo.

3.- Pese a lo diferente de la situación planteada en ambos supuestos, esto es, en unos casos el uso no va a ser cobrado (alumbrado público, plaza, etc.) y en los otros sí (consumo de energía, de agua, etc.), ambos tienen de común la alta dosis de beneficio directo que reciben los propietarios de inmuebles ubicados en la zona de influencia de la obra pública al margen del uso que de ello hagan. Estas características permiten distinguirlas de las restantes obras públicas o habilitación de servicios en los que el interés general predomina netamente o no se detecta nítidamente un beneficio directo o éste no es un propietario de inmueble. La distinción no es, desde luego, más que un juicio de valor emitido por la autoridad pública que ha de ser tanto más aceptable cuanto mayor grado de racionalidad lo ampare. Puede, en efecto, opinar un vecino que no desea que pavimenten su calle, porque no tiene automóvil y porque se convertirá en vía de tráfico intenso impidiéndole disfrutar del descanso a que estaba acostumbrado. Pero mientras se paguen más las tierras sobre calle pavimentada aunque él verdaderamente no lo desee pagar, se habrá beneficiado con la obra pública.

---

4.- En fin, las hipótesis son variadas, pero lo que se quiere destacar con lo dicho es que sólo en algunos casos es posible, con cierto grado de objetividad, determinar la existencia de un mayor valor de la propiedad inmueble derivada de una determinada obra pública o servicio.

Adviértase que no se hace solamente referencia al problema del incremento de valor de la propiedad inmueble sino a un incremento especial: el que deriva de una determinada obra pública.

El incremento en el valor pudo derivarse de factores difusos, aunque reales, tales como progreso urbanístico, aumento de la población, mejora en el nivel medio de ingreso de sus poblaciones, etc., y puede ser base de imposición y lo es normalmente por los impuestos inmobiliarios a través de correctas valuaciones fiscales de un catastro parcelario.

Pero el caso que interesa no es este incremento de valor en la propiedad inmueble debido a factores difusos sino a un hecho específico como lo es el proveniente de la realización de una determinada obra pública.

5.- Dadas estas circunstancias y conocidas las dificultades que en muchos países, especialmente los subdesarrollados, se tiene para financiar el gasto público la pregunta es ¿por qué no aprovecharlas para hacerlo a través de un tributo que tenga menos resistencia entre los afectados?

Es natural que cuando se perciben los beneficios directos, tal como el que experimenta el propietario de tierras rurales anegadizas que dejan de serlo a través de un sistema de canales, habrá menor resistencia al pago de un tributo especial, el que por otra parte, será equitativo.

No se duda que en el caso del ejemplo el sistema de canales no se ejecuta para beneficiar a uno o varios propietarios sino porque responde a una necesidad pública y como tal podría financiarse con los criterios que se resuelve el resto del gasto público. Sin embargo las dificultades que experimentan ciertos países para hacerlo a través de un financiamiento tributario o a través del crédito público, pueden aconsejar echar mano a un instrumento especial que si bien tiene mayores costos de administración, ofrece la ventaja de una mayor aceptación por parte de los afectados, la que se acentúa cuando éstos son llamados a participar en la decisión de su ejecución y control de la obra.

6.- Ya en 1250 se obligaba en Inglaterra a mantener y reparar los diques a los propietarios adyacentes a ellos (1); sin embargo recién a mediados del siglo XVIII se instrumentan tributos cuyo monto se relaciona con especiales beneficios obtenidos por ciertas propiedades a raíz de determinadas obras públicas.

Esta modalidad se introduce en las colonias inglesas norteamericanas, a fines de dicho siglo y a partir de entonces constituye un importante recurso de los municipios de los Estados Unidos.

Los estudios teóricos iniciados por A. Wagner (1890) en Alemania son profundizados en Norteamérica por Rosenwater (1893) y Seligman (1895), incorporándose a partir de entonces como tema de las Finanzas Públicas. Sin embargo esta forma de tribulación pierde importancia en los países industrializados, por lo que los escritos más recientes suelen dejarlos de lado o bien abordarlos para destacar su arbitrariedad y compleja administración (2).

Entre los que tienen esta posición se encuentra Due, que si bien reconoce el mérito de ligar un particular beneficio con el pago del costo de la obra pública que lo produce, destaca sus complicaciones administrativas y el hecho de que el estimar y distribuir el beneficio entre

---

los inmuebles lleva a criterios arbitrarios por las dificultades técnicas para hacerlo. En este sentido estima más adecuado un impuesto inmobiliario basado en el principio del beneficio que ofrece menores dificultades técnicas y por lo tanto menos arbitrariedad (3).

Este punto de vista puede justificarse en países desarrollados por sus características particulares. En ellos una obra pública en la zona rural es de esperar tenga una relación beneficio-costos más baja que la misma obra tendría en un país subdesarrollado con ausencia o escasa infraestructura. Si la obra pública es realizada en zonas urbanas de crecimiento relativamente lento, en los países desarrollados va a ser difícil se produzca un incremento notable en los valores venales(4). En estas condiciones rurales y urbanas, un país desarrollado puede no tener interés en aplicar la contribución por mejoras, máxime si se tiene en cuenta que tienen un fluido mercado de capitales al que puede recurrir el Estado a fin de realizar esas obras públicas, las que serán amortizadas a largo plazo con el producido de sus tributos corrientes.

En cambio en países subdesarrollados con insuficiente infraestructura, urbana o rural, las obras públicas efectuadas provocan beneficios particulares muy apreciables y a la vez sus sistemas tributarios son deficientes: por estructura, por evasión y por lo magro de la base de imposición. Además carecen de un mercado de capitales capaz de financiar la obra pública. En estas condiciones echar mano a la contribución por mejoras puede ser de gran utilidad.

Aunque en la práctica no se utilice plenamente este recurso tributario, es contemplado en numerosas legislaciones con diversas formas de instrumentación debido tanto a los respectivos regímenes institucionales como a la falta de un desarrollo teórico que suministre bases más precisas para la imposición.

- (1) *Los datos históricos son obtenidos de "Contribución de Mejoras" Buchner, Richard, en Tratado de Finanzas de Gerloff y Neumark, op. cit., tomo II, pág. 178.*
- (2) *Rhoads, William G. y Bird, Richar M.: "El impuesto de valorización en Colombia ¿un ejemplo para otros países en desarrollo? Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, vol. 1, marzo 1967,*
- (3) *Due, John.: op. cit., pág. 380.*
- (4) *Rhoads y Bird: op. cit., pág. 3.*

## **II - CAPTACION TRIBUTARIA DE LA VALORIZACIÓN POR MEJORAS**

### **A. La valorización por mejoras como base de imposición a varios tributos**

La valorización que experimenta la propiedad inmueble como consecuencia de una obra o servicio público puede ser base de imposición de varios tributos.

Así un impuesto inmobiliario o un impuesto al patrimonio aplicado sobre valuaciones fiscales que contemplen el valor de la tierra verán incrementados sus bases de imposición al actualizarse las valuaciones como consecuencia de la ejecución de la obra. Pero esta actualización de valuaciones fiscales tiene que realizarse especialmente para determinada zona y al margen de los criterios generales y objetivos que las regulan, lo cual distorsiona la base de imposición general. Además no es de esperar un rendimiento del tributo equivalente al costo de la obra y en el mejor de los casos será recuperable a largo plazo.

Esto último también puede ocurrir cuando el mayor valor es gravado en el momento de su realización, esto es cuando se opera la venta del inmueble, a través de un impuesto a las ganancias de capital.

---

En todos estos tributos no se pone en evidencia la relación existente entre el monto pagado al Estado y lo recibido de éste a través de la obra pública, desaprovechándose así la oportunidad de facilitar la recaudación. No es frecuente encontrar casos de gasto público que origine beneficios directos razonablemente determinables en su monto, y que al gravarlos no se afecte la equidad, por cuyo motivo incluirlos en forma de imposición que contempla otro tipo de beneficio significa restar posibilidades de financiamiento al gasto público.

Por ello se propugnan otras modalidades de imposición: el impuesto a la valorización por mejoras y la contribución por mejoras.

## **B. El impuesto a la valorización por mejoras**

Mediante este tributo el Estado se apropia de todo o parte del mayor valor que experimenta la propiedad inmueble a consecuencia de una obra que él realiza y lo hace con prescindencia de que si lo que recauda es igual, superior o inferior a su costo.

Como el monto de esta recaudación no está vinculado al monto gastado sino al beneficio particular obtenido, constituye un impuesto que tendrá la característica de ser de aplicación única, es decir no periódico, y generalmente de afectación específica, a la obra pública que lo motiva, o a un fondo para ejecución de trabajos públicos, sin que haya inconveniente de que su producido ingrese a las rentas generales del Estado.

La decisión de efectuar el gasto público se inspira en el interés general aún conociéndose la existencia de particulares beneficiados, como el caso de la ornamentación de un espacio verde que se realiza en favor de todo el núcleo urbano que indudablemente beneficia a los inmuebles frentistas. Este impuesto tiene el propósito de transferir al Estado todo o parte de ese mayor beneficio de la propiedad inmueble, con prescindencia del costo de la obra e incluso del destino de la recaudación.

En un tributo de este tipo adquiere importancia el resolver cuál ha de ser la base imponible, es decir quien experimenta una valorización, ya que al mencionarse hasta ahora los inmuebles no se ha distinguido a los propiamente tales, esto es los terrenos, de los inmuebles por accesión: edificios, instalaciones, etc. (mejoras). Se sostiene que es la tierra libre de mejoras la que incrementa su valor, aunque reconociéndose la dificultad práctica para determinar los cambios en los precios de los terrenos atribuibles a la obra pública (5). Son estas dificultades las que conducen a supuestos legales tales como el que el mayor valor de la tierra ubicada en la zona de influencia de la obra pública es un monto menor, igual o mayor que su costo, lo que dista mucho del propósito de transferir al Estado la mejora en los precios de esa tierra.

(5) *Del Rey, Eusebio Cleto: "Sistemas de contribución de mejoras de la Municipalidad de San Miguel de Tucumán", trabajo presentado a las VI Jornadas de Finanzas Públicas, C.F.E., U. N. Cba., 1973, versión mimeografiada.*

## **C. La contribución por mejoras**

Con este tributo se persigue recuperar total o parcialmente el costo de la obra pública por aplicación del principio del beneficio entre los propietarios vinculados a ella, con prescindencia de si el mayor valor que ellos experimentan es equivalente o no al tributo a pagar.

La determinación del beneficio no tiene el sentido de constituir la base imponible como en el caso anterior, sino de establecer la participación relativa de un inmueble en el reparto del costo total o parcial de la obra. Las dificultades técnicas en la medición del

---

beneficio subsisten pero las deficiencias de las soluciones prácticas dejan de tener la importancia de cuando constituyen impuesto, pues en este caso sólo será un indicador de la participación que corresponde en la distribución de una suma fija y predeterminada.

Esta solución no es más que la aplicación actual de una vieja clasificación de los tributos: de cuota o de reparto. En los primeros se define el hecho imponible y la respectiva alícuota y de ambos resultará la recaudación; en los segundos se determina el monto que se desea recaudar y quiénes deberán pagarlo, resultando así la alícuota correspondiente (6)

(6) Gerloff, W: *"Doctrina de la Economía Tributaria"* en *Tratado de Finanzas op. cit*, tomo II, pág. 232, quien dice *"para algunos gravámenes, más frecuentes en épocas pasadas, no se fijaba la cuota por ley sino que resulta de la repartición del total impositivo a cubrirse (contingente de impuesto) sobre los objetos imponibles. Por consiguiente se distinguen impuestos de repartición o impuestos de continente e impuestos por cuotas. Estos últimos, para los cuales la cuota impositivo es fijada con anticipación, son hoy en días los más comunes"*.

### **III - LA INSTRUMENTACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS**

#### **A. Decisiones a tomar**

La aplicación de este tributo exige como paso previo a su instrumentación evaluar la naturaleza de la obra a realizarse o del servicio a organizarse, no sólo para determinar la existencia de beneficios directos a la propiedad inmueble, sino también en cuanto al hecho de que si por su monto, se justifica esta forma de financiación que requiere mayores costos administrativos.

También debe tomarse una decisión en cuanto a la proporción del costo que deberá ser soportado por los beneficiarios, es decir, si total o parcialmente, por dos razones: una de ellas, debe tenerse en cuenta que al satisfacer la obra o servicio público una necesidad colectiva, en mayor o menor grado, puede el Estado hacerse cargo de una parte del costo. Como también hacer recaer algo del mismo en los usuarios a través del precio que pagan. La restante es que la contribución a pagar por cada inmueble se encuentra sometida a los principios constitucionales que rigen la tribulación que limitan, según es conocido, la potestad estatal.

Estas limitaciones exigen determinar cuál ha de ser la zona beneficiada para distribuir en ella la carga tributaria en forma compatible con el ordenamiento institucional.

Se llega así a los dos puntos claves en la instrumentación del tributo: determinación de la zona beneficiada y elección de algún criterio para determinar la base imponible.

#### **B. Determinación de la zona beneficiada, de la base imponible y reparto del costo**

Un cierto grado de discrecionalidad presupone la determinación de la zona beneficiada planteándose distintas alternativas según la naturaleza de la obra pública.

En un camino suele incluirse una franja de terreno a ambos lados del mismo variando sus anchos en 2, 5, 10, etc. kms. a cada lado. Incluso pueden preverse subzonas beneficiadas, por ejemplo hasta 2 kms., mayor beneficio; de ahí hasta los 5 kms. disminuir el beneficio, etc.

En una calle urbana es tradicional considerar beneficiadas las propiedades que dan frente a ella, pero muy bien puede extenderse a calles laterales o paralelas hasta cierto número

---

de metros. A su vez se plantean problemas de otro tipo, por ejemplo, cuando el camino o calle a pavimentar corta otras ya pavimentadas o cuando dentro de la zona definida como beneficiada se encuentran otros caminos o calles pavimentadas, etc. Complejos son también los criterios a adoptar en el caso de plazas, subterráneos, redes sanitarias, puentes, etc. (7)

Como el costo total, o parte de él, va a ser soportado por los inmuebles ubicados en la zona definida como beneficiada debe fijarse el criterio con que se distribuirá entre ellos el monto total a recaudar. Nuevamente aparece como criterio razonable el principio del beneficio, pero utilizado esta vez con un sentido distinto: el de determinar la participación relativa de cada inmueble en la absorción de la carga tributaria. Estas circunstancias permiten adoptar soluciones prácticas sin forzar los fundamentos de la imposición.

*(7) Una excelente descripción de estos casos particulares y las respectivas soluciones es efectuada por Jorge Macón en su trabajo "Financiación Pública por contribución de mejoras" presentado a la III Jornadas de Finanzas Públicas, F.C.E., U.N.Cba. año 1970, y publicado por Ediciones Macchi, Buenos Aires 1971, pág. 393.*

2.- Una solución puede ser la de distribuir la carga total en proporción a la superficie de tierra que se tiene en la zona beneficiada. Se fundamenta en que cada unidad de tierra recibe igual cantidad de beneficio, luego se paga en proporción a la cantidad poseída. No hace falta en este caso determinar los beneficios recibidos o los mayores valores obtenidos, sino determinar zonas de iguales beneficios recibidos lo que resulta desde luego más fácil de hacer. Como que hay un monto fijo a distribuir entre determinados inmuebles, de distinta superficie y ubicación, lo que interesa es la posición relativa en que queda cada uno de ellos con respecto a los demás.

Trabajando con este criterio se delimitan zonas de igual beneficio recibido en relación a un máximo y a un mínimo para cada una de ellas.

Definir las zonas de igual beneficio y entre esas zonas determinar la importancia relativa del beneficio, es un acto de la autoridad fiscal que, aunque se apoye en ciertos elementos objetivos, tendrá también algunos elementos estimativos.

3.- Otra modalidad la constituye el tomar como criterio para distribuir la carga tributaria no ya la superficie tenida en terrenos beneficiados sino la valuación fiscal de ellos. Se parte para esta solución del hecho de que si bien con cierta aproximación pueden definirse zonas donde la unidad de tierra recibe igual beneficio, no por ello dos superficies iguales recibirán igual beneficio. Así, por ejemplo, la pavimentación e iluminación de la vía comercial de una localidad no beneficia igualmente a dos lotes de igual superficie que aunque colindantes, uno de ellos no tiene medidas reglamentarias o funcionales para construcciones que la importancia de la calle requiere. Se estima entonces que tomando la valuación fiscal de la tierra, cuando ésta es independiente de las mejoras y contemplando entre otros factores la medida de los lotes, es un criterio más equitativo. Pero dentro de una zona donde cada unidad de tierra recibe igual beneficio de la obra a financiar pueden existir lotes de igual superficie y distinta valuación fiscal no ya por sus medidas sino, por ejemplo, por su ubicación con respecto a otras obras públicas. Tomar en este caso la valuación fiscal de la tierra significa introducir un elemento más en la distribución de la carga ya que al principio del beneficio con que se definen las zonas se agrega el de la capacidad contributiva con que se trata a los inmuebles ubicados en una misma zona. No es descartable esta solución ni incompatible la aplicación de ambos principios, ya que no se trata de un impuesto que transfiere al Estado todo o una parte de la valorización de la tierra operada a consecuencia de la obra pública, sino de distribuir su

---

costo, total o parcial entre sus beneficiarios, agregándose en este caso su capacidad contributiva.

4- Prorratear el costo de la obra pública en zonas igualmente beneficiadas y según la valuación fiscal total, es decir tierra y mejoras, de cada inmueble puede ser otra alternativa de la imposición de reparto.

Al igual que en el caso anterior en la determinación de esta cuota de reparto influyen tanto el principio del beneficio como de la capacidad contributiva, acentuándose esto último.

Este criterio se apoya en el hecho de que a corto y mediano plazo, las mejoras como factor capital son indisolubles del factor tierra, carecen de la movilidad que caracteriza al primero y no pueden desplazarse sin destruirse como tales. Las mejoras como factor capital reproducible y sustituible, tienen estas características en general en el largo plazo, o bajo ciertas condiciones, como su escaso valor frente al valor de la tierra, que permitan suprimirlas y liberar la tierra, o que por su estructura admitan modificaciones o ampliaciones. Por lo tanto, su trato aparte de la tierra no tiene la relevancia que le asignan quienes sostienen que el beneficio recae sobre el factor fijo tierra y mucho menos cuando lo que se trata es determinar posiciones relativas en un impuesto de reparto. Además la tierra y sus mejoras pueden tener un valor venal distinto al de su costo y su rentabilidad, ya que pueden ser un medio de acumulación de ahorros, por lo que introducir el elemento capacidad contributiva puede no ser objetable.

5.- A modo de síntesis de lo expuesto, desarrollaremos un sencillo caso práctico: Supóngase que una obra a prorratear cuyo monto es de \$ 100.000 beneficia a dos zonas: una de ellas, la A en una proporción del doble que la restante, la B; por ello se asigna a la primera el coeficiente 1 mientras que a la segunda el 0,5.

En la zona A existen dos lotes, en 1 con medidas de 100 x100 m., subdivisible, en el que existe una vivienda ampliable y el 2 de 50 x 100 m. sin mejoras y no divisible.

Las valuaciones fiscales de los lotes de la zona B son más elevadas que las de la zona A por estar vinculada a otra obra o servicio público. Pero con relación a la obra a financiarse es A la que tiene mayor beneficio.

¿Cuál será el mejor criterio para prorratear el costo de la obra? No es fácil resolverlo y según sea el adoptado el resultado variará en mucho. En el ejemplo propuesto se asigna la cuota por inmueble de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{monto prorrat.} \times \text{base impon. inmueble } i \times \text{coef. según zona ubic. } i}{\text{coef. zon. A} \times \text{base impon. zon. A} + \text{coef. zon. B} \times \text{base impon. zon. B}}$$

---

$$\text{coef. zon. A} \times \text{base impon. zon. A} + \text{coef. zon. B} \times \text{base impon. zon. B}$$



Los resultados son los siguientes:

Criterio	Superficie		Valor Fiscal Tierra		Valor Fiscal Total	
	mts.	Contr. \$	V.F.	Contr. \$	V.F.	Contr.
Lote 1	10.000	36.363	10.000	25.000	30.000	37.500
Lote 2	5.000	18.182	5.000	12.500	5.000	6.250
Zona A	15.000	54.545	15.000	37.500	35.000	43.500
Lote 3	10.000	27.273	30.000	37.500	40.000	25.000
Lote 4	5.000	9.091	10.000	12.500	40.000	25.000
Lote 5	5.000	9.091	10.000	12.500	10.000	6.250
Zona B	25.000	45.455	50.000	62.500	90.000	56.250
TOTAL	40.000	100.000	65.000	100.000	125.000	100.000

#### IV - OBJETIVOS DE UNA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS

Conocida la estructura de una contribución por mejoras resulta evidente que esta forma de financiamiento de obras o servicios públicos no es de aplicación universal. Requiere que se utilice en zonas en proceso acelerado de urbanización o carentes de infraestructura básica, de tal modo que un proyecto de obra en esas condiciones, ponga en evidencia los beneficios particulares y no se pierda en un conjunto de obras y servicios públicos ya existentes que dificultarán detectar los beneficios de la obra nueva aunque más no sea para prorratear su costo.

Si se dan estas circunstancias la contribución por mejoras puede constituirse en un interesante instrumento de formación compulsiva de ahorro e inversión inmediata en otras de interés general (8). Recayendo la contribución sobre propietarios de inmuebles, es natural que éstos tengan cierta capacidad de ahorro, quizá no utilizada, pero la existencia del tributo obligará a realizarla postergando consumos. El Estado orienta ese ahorro hacia una inversión pública pero también parcialmente en beneficio del particular. Por otra parte si el ahorro privado es el máximo en los propietarios de inmuebles beneficiados, la contribución de mejoras no podrá incrementarlo pero habrá orientado todo o parte de él hacia una inversión distinta a la prevista por su titular, lo cual puede ser en general beneficioso si se tiene en cuenta la naturaleza de los proyectos a financiar.

La orientación de la inversión pese a su carácter aparentemente compulsivo, puede no ser tal, al contrario puede ser deseada individualmente pero hay imposibilidad material de idealizarla en ese plano, por ejemplo, la apertura de un canal de riego que interesa a un granjero o grupo de granjeros y no encuentra medios de instrumentar el interés de todos.

Va implícito, en la utilización con fines de financiamiento de la posible conjunción de beneficio público y privado en ciertas obras públicas, una suerte de equiescencia de este último. El ejercicio del poder tributario estatal no lo requeriría pero éste ve facilitada su

---

aplicación si en la evaluación del proyecto a financiar y en el reparto de su costo intervienen los particulares interesados.

Estos pueden individualmente haber tenido conciencia de la necesidad de la obra, pero escapa a sus posibilidades organizar su ejecución, o si no lo han tenido pueden tomar conciencia de ello en oportunidad de su discusión.

Por ello es frecuente que las legislaciones prevean mecanismos de participación de los sectores interesados, en distinto grado y con mayor o menor injerencia en la decisión final, la que obviamente se reserva al Estado a través de sus organismos naturales, legislaturas, concejos deliberantes, etc.

Finalmente, resta considerar dos posibles observaciones que pueden formularse. Una de ellas, si la existencia de este instrumento financiero no hará descuidar la realización de obras u organizar la prestación de servicios en las que no pueda aplicarse, cuestión que hace al buen sentido de gobierno y no a las Finanzas Públicas pero que de todos modos no puede alarmar dado lo limitado del campo de aplicación de la contribución de mejoras. La restante se refiere a que si la aplicación de ésta no interfiere la aplicación de un impuesto a las ganancias de capital. Eso no ocurre por cuanto la contribución de mejoras ha prorrateado el costo de la obra pública entre los inmuebles beneficiados pero puede no haber transferido al fisco el mayor valor experimentado.

Por lo tanto un impuesto que lo grave en el momento de su realización juntamente con el debido a otras causas es perfectamente compatible con la contribución de mejoras a condición de que lo pagado por ella sea computable para determinar la utilidad en los otros tributos.

*(8) Recuérdese que un canal de riego beneficia a las fincas que sirve, pero hay un interés general por extender las tierras con regadío por eso lo ejecuta el Estado.*