



**Edmundo Virgolini**  
**Patricia Giustiniani**  
**Teresa Berén**  
**Javier E. Ganem**

*Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía.*

## **INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE VALOR EN MUNICIPIOS. EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO DESDE 1990.**

### **CAPITULO I- La Hacienda Pública Municipal y las Finanzas modernas**

#### **I. 1. La asignación de recursos y la hacienda pública subcentral. Los fundamentos teóricos de la descentralización fiscal.**

La teoría de la Hacienda Pública no mantiene una antigüedad muy extensa. La sistematización que produjo el profesor Musgrave (1958) data de algo menos de 50 años y las elaboraciones teóricas que originaron esta vertiente del análisis económico devenían de muy pocos años antes. Paul Samuelson escribió en 1954 su famoso artículo "Pure theory of Public Expenditure"<sup>1</sup> donde identificó teóricamente la "falla de mercado" denominada Bienes Públicos desarrollando el concepto y proveyendo un modelo de asignación óptima de recursos con incorporación de la acción estatal. El rol asignativo atribuido a la Hacienda Pública mediante este avance teórico dio oportunidad a caracterizar como "economías mixtas" a aquellas asentadas sobre el principio de descentralización decisional con señales de precio acompañadas de una fuerte intervención estatal<sup>2</sup>.

La fundamentación teórica a la intervención pública incorporada en esos años proporcionó plenitud a la teoría de la Hacienda Pública dado que de allí en más pudo hablarse de una "teoría completa" que abarcaba ambas ramas de la labor presupuestaria. Hasta ese momento el análisis de la Hacienda Pública concentraba su atención en el logro de una equitativa distribución de la carga fiscal<sup>3</sup>. Como dijimos más arriba el profesor Samuelson logra establecer las condiciones de eficiencia de una producción óptima cuando existen bienes sociales. Sin embargo, como el mismo advierte, la existencia de una solución eficiente no nos libera de las dificultades de su búsqueda. La probabilidad de la existencia de una curva de utilidad agregada promovería el hallazgo del denominado por este autor como "punto de felicidad social" en su tangencia con la por el hallada "curva de posibilidades de utilidad".<sup>4</sup> Ahora, tanto el cómo arribar al bienestar social máximo y cómo habilitar el trazado de la curva de utilidad agregada nos introduce a una problemática

---

<sup>1</sup> Ver Samuelson (1954)

<sup>2</sup> Era la característica predominante en las economías capitalistas occidentales a partir de la Gran Depresión y más acentuadamente aún al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

<sup>3</sup> En esa línea se inscriben los modelos del beneficio de Lindahl (1917) y Bowen (1936). Ambos modelos pueden consultarse en Musgrave (op.cit, 1958).

<sup>4</sup> Para mayor abundamiento sobre esta cuestión teórica puede consultarse Due y Friedlander (1984), Núñez Miñana (1994), Stiglitz (1998) entre otros textos que hacen referencia a esta problemática.

económica fronteriza con la disciplina política donde en esta instancia el presupuesto se erige en vector de las preferencias de la comunidad. Dicha expresión se pronuncia previo procesamiento de estas inclinaciones por mecanismos políticos.

Un argumento inicial a través del cual se explora la travesía a una solución eficiente en materia asignativa es la figura del planificador omnisciente a la que acude el profesor Samuelson. Claro es que, en este caso, la dimensión de los bienes sociales<sup>5</sup> a proveer amerita un planificador de amplio conocimiento de las variables económicas y de las preferencias sociales. Ahora para el logro del óptimo social, al frecuente comportamiento reticente de los ciudadanos<sup>6</sup> para la contribución puede oponerse una peligrosa concentración autoritaria con fuerte centralización política. Más aún esta hipótesis deviene muy cercana cuando el análisis de Arrow (1982) la juzga con desenlace inevitablemente dictatorial.

La conclusión pesimista de Samuelson fue desafiada poco después hacia 1956 por Charles Tiebout profesor de la Universidad de Washington quien procuró avanzar sobre las dificultades de “revelación de preferencias” que contenían los bienes públicos samuelsonianos. El mecanismo político al que nos hemos remitido contiene una serie de dificultades dado que los contribuyentes votantes eligen candidatos que comparten sus ideas políticas pero no pueden expresar detalladamente sus opiniones en categorías concretas de gasto. Es muy rara la ocasión de pronunciarse en un referéndum sobre gastos concretos. La cuestión de elección pública comienza entonces a cobrar singular relevancia en el análisis del ajuste presupuestario a una asignación eficiente de los recursos económicos. El aporte de Tiebout (1956) fue señero en este sentido, su teoría de los “bienes públicos locales” como el caso más difundido de dificultades asignativas por consumo conjunto y la asociación de su provisión a una “región de beneficio” propició el ingreso teórico de la denominada Hacienda Pública Subcentral a la teoría de la Hacienda Pública. Los “bienes públicos locales” constituyen un caso intermedio entre los bienes públicos nacionales (consumidos en cantidades iguales y en forma conjunta por todos los habitantes de un país) y los bienes privados a los que se sitúan en el extremo opuesto y que son consumidos por cada sujeto individualmente. Como referíamos los bienes públicos locales mantienen un consumo limitado a los residentes de un área geográfica determinada: vg. un semáforo, la iluminación de una calle, la limpieza de un barrio, etc. Es un bien público desde la demanda y por lo tanto de naturaleza similar a la defensa nacional o las relaciones exteriores; sin embargo el ámbito geográfico sobre el que se definen es muy diferente. Para Tiebout la dificultad samuelsoniana de “encontrar la solución” sólo se presenta para los bienes públicos nacionales no resultando así para los locales; en este último caso los consumidores elegirán su lugar de residencia –revelarán sus preferencias- “votando con los pies”. En definitiva cada ciudadano manifestará a través de su residencia en determinado espacio político su exteriorización del presupuesto al cual quiere aportar. Por eso para Tiebout la movilidad de las personas permitiría cumplir con las 3 condiciones de eficiencia en la producción de bienes públicos locales:

- a) Existencia de un número eficiente de comunidades
- b) Asignación eficiente de los individuos en las comunidades

---

<sup>5</sup> Uno de los bienes públicos puros frecuentemente citados en sus análisis es el de la defensa nacional. Muy recordada es la presentación del dilema productivo entre “mantequilla” (bienes privados) y “cañones” (bienes públicos) tan presente en su difundido Curso de Economía Moderna que data de 1970 con sus permanentes reediciones y ampliaciones hasta nuestros días.

<sup>6</sup> La reticencia en revelar las preferencias se agudizan en cuanto el grupo de decisión se extiende en el número permitiendo extremar el ocultamiento también denominado comportamiento “free rider”.

c) <sup>7</sup> Provisión de la cantidad eficiente de bienes públicos locales dentro de cada comunidad

Como vemos el análisis de Tiebout introduce la dimensión de la descentralización fiscal como camino hacia la eficiencia social. Ahora, el escenario competitivo en la producción de bienes públicos locales tendrá lugar en la medida de la existencia de un gran número de comunidades cuyos servicios públicos no generen economías o deseconomías externas<sup>8</sup> entre las mismas. Esta es una situación muy frecuente en los países de régimen político federal también denominados de hacienda multijurisdiccional<sup>9</sup>. El ejemplo paradigmático lo ofrecen los Estados Unidos de Norteamérica aunque la evolución de la hacienda pública brasileña ofrece una marca acentuación de la tendencia a una descentralización fiscal con eje en las haciendas municipales<sup>10</sup>. Otros países con tradición federal como Argentina y México se debaten entre una tradición federalista y las necesidades emergentes de la estabilización macroeconómica o la integración internacional que imponen una agenda más centralizada.

Como vemos esta visión de Tiebout, Samuelson, y Musgrave desemboca en un enfoque de la problemática de la hacienda multijurisdiccional que se ha dado en llamar “federalismo fiscal”. En tal sentido apunta Porto (1990) que “federalismo es descentralización” y la visión de este proceso impone una serie de decisiones en materia de gastos e ingresos factibles de en dos formas: una visión desde la cúspide prescribiendo los modos más eficientes de distribución de gastos y potestades fiscales (modelo principal agente o federalismo fiscal normativo) u otra visión más conectada con la concepción de los procesos decisionales en esta materia que observa el circuito decisorio desde las motivaciones de los agentes económicos intervinientes aún desde el propio momento constitutivo de la hacienda pública (federalismo fiscal positivo). En esta última alternativa tenemos la que se denomina vertiente de análisis del “public choice” desarrollada principalmente por Buchanan y Tullock (1993), y también por Brennan y Buchanan (1995).<sup>11</sup>

El federalismo fiscal sobreviniente del set prescriptivo derivado de las recomendaciones del modelo normativo puede considerarse lisa y llanamente como una descentralización fiscal y a veces simplemente puede confundirse como una “desconcentración” fiscal. Este sistema decisional impone amplios resortes de actuación para la hacienda pública nacional o federal y reconoce limitados aportes de eficiencia a las haciendas subcentrales. Solamente en materia

---

<sup>7</sup> Esta asignación no diferirá de las condiciones de óptimo social concebidas por Samuelson y que se definían como la resultante de hacer la sumatoria de las Tasas Marginales de Sustitución en el Consumo de Bienes públicos por bienes privados para cada uno de los consumidores de la comunidad y su igualdad a la Tasa Marginal de Transformación en la Producción de Bienes públicos por bienes privados que produce la economía. Es la consecuencia de identificar la diferenciación entre bienes públicos y privados por el lado de la demanda (consumo conjunto) y no por el lado de la oferta (producción pública) que no reportaría mayores beneficios teóricos desde el punto de vista económico.

<sup>8</sup> Las externalidades fueron identificadas ya hacia principios del siglo XX por el Profesor Pigou como una “falla de mercado” susceptible de corrección a fin de que el sistema de precios dé a la comunidad el máximo rendimiento de los recursos de que dispone. La corrección la practicaría el sector público a través de las denominadas “acciones pigovianas” que consisten en imposiciones a las producciones con deseconomías o costos externos o en subsidios a aquellas actividades conectadas con beneficios externos. La acción estatal en este caso procura un ajuste de bienestar internalizando los beneficios o perjuicios que el mercado falla en captar. (Macón, op.cit. 2001)

<sup>9</sup> Es la denominación que dan a la misma Musgrave y Musgrave (1993).

<sup>10</sup> Estados Unidos cuenta con alrededor de 90000 municipios algunos multipropósitos y otros de monoservicio. Es la red subcentral más desarrollada del mundo (Macón op. cit. 2001). Brasil cuenta actualmente con alrededor de 5700 municipios pero la magnitud del gasto fiscal que desarrolla esta hacienda es significativa (Serra y Rodríguez Afonso, 2007).

<sup>11</sup> En cuanto al problema asignativo derivado de la multijurisdiccionalidad Buchanan (1965) elaboró su famoso artículo sobre los clubes a los que asimiló el agrupamiento voluntario de los individuos en comunidades.

asignativa el modelo normativo reconoce a estas unidades fiscales cierta contribución a la eficiencia, no admitiéndoles aporte alguno en las tareas de acción redistributiva o estabilizadora.<sup>12</sup>

Buena parte de las contribuciones a este enfoque desde las bondades de la descentralización fiscal se fundan en el denominado teorema de la descentralización de Oates que establece lo siguiente: “ *Para un bien público-cuyo consumo de cada nivel de producto está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales – será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme del producto para todas las jurisdicciones* “. <sup>13</sup> Este fundamento se base en que las preferencias de las distintas comunidades –al interior de un país- son heterogéneas y que una provisión homogénea de los bienes públicos por parte del nivel central resultará en asignaciones que pueden ser mejoradas en el sentido de Pareto si es que cada gobierno local provee un nivel diferenciado de bienes públicos a sus respectivos habitantes. A veces se designa a este fundamento de la descentralización como “particularización de servicios” (Macón op.cit. 2001) siendo claro que esta ventaja de la diferenciación en el aprovisionamiento puede ser neutralizada si se presentan considerables economías de escala en la producción de bienes públicos dado que hará renacer como interesante la producción central.

La consecuencia de la construcción del federalismo fiscal desde el modelo principal agente supondrá una amplia intervención y control sobre las decisiones de los programas de acción gubernamental de los entes subnacionales (agente) por parte del principal (gobierno federal). Aquí el problema de “agencia” se reduce al diseño de incentivos e instrumentos que canalicen la iniciativa local en la dirección determinada por las prioridades gubernamentales del nivel central. Es así que cuando predomina esta visión adquieren singular importancia el uso de transferencias intergubernamentales como instrumento para promover la orientación del gasto hacia determinados sectores y la ejecución efectiva de un programa de gasto público.

En cambio el modelo de “elección pública” local otorga un aumento significativo de competencias y/o responsabilidades en materia de gastos e ingresos a los gobiernos locales o subnacionales. Las localidades mantienen una fuerte correspondencia fiscal obteniendo en consecuencia buena parte de los ingresos de sus propios contribuyentes.

La existencia de un mayor grado de autonomía en la toma de decisiones afecta de manera directa la calidad de vida de una comunidad si se fundamentan en un proceso de elecciones para el cual se delega la responsabilidad en el electorado. Resultan necesarios mecanismos políticos de representación fuertemente competitivos y el mayor ejercicio directo posible de la decisión fiscal. La transparencia presupuestal y el sentido de responsabilidad ante los ciudadanos (accountability) constituyen un valor esencial para la eficacia de esta alternativa.

Por lo tanto la visión subcentral de la “elección pública” supone una administración fuertemente adscripta al aprovisionamiento de bienes públicos locales a su comunidad. Ignora o soslaya plenamente la posibilidad de asunción de otras funciones fiscales diferentes del mero rol asignativo. Se mantiene la idea de un contexto fuertemente competitivo de haciendas públicas con gran movilidad de vecinos entre una y otra. Las variantes políticas participativas refuerzan las posibilidades de intervención eficiente y las mismas deben tender al autofinanciamiento o la correspondencia fiscal. Los mecanismos de transferencias interjurisdiccionales en esta perspectiva

---

<sup>12</sup> Recordemos que las acciones de asignación, redistribución y estabilización son las típicas misiones que reconoce Musgrave (op.cit. 1959) a la Hacienda Pública moderna en su célebre Tratado.

<sup>13</sup> Oates (1984)

tienden a minimizarse. Los problemas de potestades fiscales no ofrecen mayor dificultad porque el marco competitivo abonaría la posibilidad concurrencista en materia fiscal.

Como veremos seguidamente las posibilidades de aplicación de este análisis del moderno federalismo fiscal se halla bastante lejano de la realidad latinoamericana donde procesos fuertemente inspirados en estas líneas de trabajo se han enfrentado a serias dificultades estructurales que han detenido e incluso revertido su aplicación. Las consecuencias de estas contradicciones en el aprovisionamiento de bienes públicos esenciales como otros servicios de alto reclamo social han derivado en la conformación de sistemas presupuestarios con fuertes desequilibrios verticales que han dado lugar a mecanismos de transferencia de dudosa eficacia. Es por tanto necesaria la revisión de la organización de la hacienda subcentral y particularmente municipal debido a que el cuadro de financiamiento de estas unidades se debe corresponder con una realidad económica y social que absorbe toda su potencialidad.

## **I. 2. La descentralización fiscal y las políticas públicas. El cambio de la agenda de los gobiernos subcentrales en el último cuarto de siglo. Breve repaso de la experiencia argentina.**

En el apartado precedente nos hemos referido al “espacio conceptual” que reservó la teoría de la Hacienda Pública a la labor del Sector Público en una economía mixta. También exploramos la fundamentación que proporcionó la denominada “teoría de los Bienes Públicos” a la contribución que en materia de eficiencia asignativa podía proporcionar la intervención del Estado en la economía. Como vimos, la existencia de “regiones de beneficio” territorialmente delimitadas importaban la apertura a la actuación de la hacienda pública subcentral y dicha contribución teórica se hallaba sustentada en el argumento denominado “particularización de servicios”. Del mismo modo se planteaba como inconveniente la actuación de la hacienda subcentral cuando existían “economías de escala” y el desenvolvimiento del sector público resulta menos costoso en haciendas de mayor tamaño. También resultaba inconveniente la actuación pública subcentral cuando existiera interdependencia en la acción pública o lo que es lo mismo “derrames” o “efectos externos” interjurisdiccionales aspectos de difícil superación de no elevarse la problemática a un nivel de hacienda superior. Del reconocimiento que presentamos surge una actuación de las haciendas subcentrales que muchas veces se enuncia en el esquema denominado “set prescriptivo” del modelo normativo<sup>14</sup>. En la clásica división de las misiones de la hacienda pública que introdujo Musgrave<sup>15</sup> se vislumbra como promisoría la actuación de la agencia subcentral en la acción de asignación (provisión de bienes públicos con beneficios territoriales delimitados) no manteniendo ninguna posibilidad de acción eficiente en la misión de estabilización (eliminación o atenuación de las oscilaciones macroeconómicas) y muy limitada posibilidad de incidencia en la acción redistributiva. (González Cano, 1993). Una correlativa consecuencia de esta diferenciación de capacidades deriva hacia la distribución de potestades fiscales que el mismo modelo normativo juzga conveniente. Los tributos de “base ancha” con amplio espectro recaudatorio se atribuyen por su potencial estabilizador<sup>16</sup> al gobierno central mientras que los tributos relacionados con la prestación de servicios divisibles (tasas) o con factores territorialmente inmóviles son atribuibles o utilizables por el fisco subnacional. Esta atribución de funciones y potestades fiscales constituye la línea de asignación que ha proyectado la hacienda pública subnacional en sistemas financieros federales como el de los Estados Unidos o el de Canadá. La enorme importancia de la imposición

---

<sup>14</sup> Para mayor abundamiento analícese por ejemplo los conceptos introducidos por Asensio (2000).

<sup>15</sup> Musgrave (op.cit, 1958)

<sup>16</sup> Encontramos dentro de estas bases impositivas la Renta y los impuestos generales sobre las ventas. La primera de ellas es la que mantiene fuerte flexibilidad automática conforme el diseño corriente de la estructura impositiva a la que dan lugar.

sobre la propiedad inmueble en dichos sistemas fiscales constituye un hecho distintivo que habilitó la profundización de sus procesos de descentralización financiera.<sup>17</sup> La extensión de la figura de los municipios y su particular rol constituye un ejemplo manifiesto de la profundidad de estas experiencias.

De resultados de la introducción teórica precedente la hacienda subnacional ha perfilado su accionar concentrándose en el aprovisionamiento de bienes públicos territorialmente asignables y en la oferta de bienes meritorios con fuertes beneficios externos principalmente conectados con los servicios de salud y educación elemental. Para el financiamiento de dichas prestaciones las haciendas subnacionales han acudido para el primer cometido a tributos relacionados con el principio del beneficio como las tasas y ocasionalmente las contribuciones de mejoras. En cambio en el financiamiento de la provisión de "merit goods" se ha apelado a fuentes de diversa naturaleza como la propiedad, la renta o el consumo aunque muy conectadas estas percepciones con el funcionamiento de sistemas de transferencias desde otros fiscos. En el caso de percibir fondos mediante coparticipación en impuestos de base amplia detentados por haciendas nacionales pueden recibirse con asignaciones condicionadas o en forma de asignaciones globales. En el primer caso estamos ante la necesidad de una "accountability" frente al principal agente con los efectos que se plantean en materia de bienestar<sup>18</sup> ante tal sistema dada la escasa atención que brinda a las preferencias locales por el fundamento tecnocrático desarrollado desde usinas federales de planificación<sup>19</sup>. Las asignaciones globales comparten bases tributarias transfiriendo las porciones a los fiscos subnacionales sin mayores exigencias de destino promoviendo un probable mejor empleo aunque debiéndose superar las dificultades de no atender estrictamente el principio de correspondencia fiscal.<sup>20</sup>

Dentro de las haciendas subcentrales las que han evidenciado una evolución clásica muy característica en su funcionamiento fueron las Municipalidades. Los municipios se han dedicado tradicionalmente a la administración de las ciudades, brindando principalmente bienes y servicios relacionados con el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura urbana local y con el alumbrado y la limpieza de las calles. Sin embargo, a lo largo de los últimos veinte años, la mayoría de los municipios argentinos y latinoamericanos<sup>21</sup> ha asumido nuevas y crecientes responsabilidades, producto de los procesos de descentralización y de las crecientes demandas sociales<sup>22</sup>:

---

<sup>17</sup> Para mayor detalle véase lo expresado por Macón (op.cit. 2001).

<sup>18</sup> Una buena explicación sobre los efectos de este sistema de transferencias se encuentra en Stiglitz (op.cit.,1998)

<sup>19</sup> Este sistema de transferencias con rendiciones de cuenta resulta de muy amplio uso en federaciones como los Estados Unidos y Australia. Véase Asensio (op. cit, 2003).

<sup>20</sup> Los electores locales pueden no resultar tentados a consagrar presupuestos eficientes atendiendo a la procedencia externa del financiamiento al mismo.

<sup>21</sup> Como hemos señalado más arriba el proceso de expansión de la hacienda municipal en Brasil ha sido muy intenso. Esta intensa descentralización ha operado desde la sanción de la nueva Constitución de 1988 que ha reconocido a los municipios amplia autonomía y ha provisto recursos fiscales para ese cometido. Véase Serra y Rodríguez Afonso (op.cit. 2007).

<sup>22</sup> En el cuadro siguiente mantenemos los lineamientos esbozados por Gallo (2005) en materia de agrupamiento funcional

<p><b>ETAPA I</b></p>	<p><b>Municipios en la concepción tradicional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Desarrollo y mantenimiento de la infraestructura urbana local</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pavimentación y reparación de calles</li> <li>- Mantenimiento de parques y paseos</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Servicios generales urbanos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recolección de residuos</li> <li>- Limpieza de calles</li> <li>- Alumbrado público</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>ETAPA II</b></p>	<p><b>Municipios en transición</b> Mantienen los servicios prestados en la etapa I pero incursionan en nuevas responsabilidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Servicios sociales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vivienda</li> <li>- Salud</li> <li>- Cultura</li> <li>- Asistencia social</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Seguridad (vial)</b></li> <li>▪ <b>Justicia (faltas)</b></li> </ul>
<p><b>ETAPA III</b></p>	<p><b>Municipios en la sociedad moderna</b> Mantienen las responsabilidades de las etapas I y II y asumen un nuevo papel como promotor del desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Promotores del desarrollo económico</b></li> <li>▪ <b>Protección del medio ambiente</b></li> </ul>

En la realidad, los avances no han sido homogéneos, ya que existen municipios que han avanzado en todas las funciones mencionadas, otros que han incursionado sólo en algunas de ellas, y finalmente existen algunos que siguen prestando únicamente los servicios tradicionales.

El proceso de descentralización al que aludíamos ha consistido en una reforma de la gestión pública dirigida a reducir ineficiencias en los procesos de asignación. Ha tomado dos formas fundamentales:

- a) Descentralización política consistente en la transferencia comentada de provisión de algunos bienes públicos a procesos democráticos locales y
- b) Descentralización económica que promueve la exposición de las decisiones sobre combinación de factores e insumos a la competencia económica. Mucha de esta estrategia fue compelida por la crisis de la deuda externa latinoamericana en la década de los 80 quebrando la tendencia impuesta hasta allí de centralización en los gobiernos nacionales de las decisiones políticas y económicas. Las enormes necesidades de estabilización de las economías latinoamericanas indujeron una creciente atención presupuestaria nacional a los

problemas de endeudamiento exterior y la remisión de la atención de necesidades sociales a las haciendas subcentrales.<sup>23</sup>

De resultados de la emergencia buena parte del proceso descentralizador se produjo sin un correlativo apoyo de transferencias presupuestarias. Las urgencias de reclamos sociales a las unidades fiscales más cercanas a la necesidad procuraron cambios al interior de los presupuestos subnacionales principalmente municipales cobrando creciente relevancia los gastos sociales y en especial aquellos con fuerte focalización. Estas transformaciones han afectado las prestaciones tradicionales en materia de servicios y han reclamado una mayor corriente de transferencias desde los fiscos centrales hacia las haciendas municipales<sup>24</sup>. La lógica de estos cambios al interior del presupuesto subnacional implicó variantes importantes que afectaron en buena medida la naturaleza del proceso descentralizador.

Como hemos dicho la descentralización política constituye la transferencia de la provisión de algunos bienes públicos con demanda territorialmente diferenciada (bienes locales) a procesos democráticos que se correspondan con dicha demanda. Para asegurar eficiencia en dicho proceso resulta imprescindible que estas comunidades subnacionales puedan escoger libremente de qué bienes locales proveerse en qué cuantía y con qué parte de su ingreso. Económicamente aumentar la participación democrática es mejorar el proceso de revelación de preferencias en las soluciones cooperativas involucradas en las decisiones presupuestarias. Por ello es que como indica Finot (2002) la descentralización política debería implicar un mejor control social del gasto y de los aportes ciudadanos para sufragarlo.

Sin embargo el proceso de descentralización política y fiscal latinoamericano pos crisis de la deuda externa se ha desviado de estos cauces. Como hemos comentado el tránsito a la descentralización ha sido traumático porque se han transferido funciones sin los correlativos recursos en un intento de descomprimir los presupuestos federales<sup>25</sup>. Ello ha redundado en pérdida de eficiencia en las prestaciones tradicionales a cargo de las haciendas subnacionales y en la necesidad de diversificar los recursos financieros para acometer los crecientes compromisos de gasto. Los municipios latinoamericanos han transitado aceleradamente este derrotero que los aleja del “sendero de expansión” tradicionalmente reputado eficiente tanto por el enfoque normativo como por el principio de la elección pública. La supuesta ganancia de eficiencia asignativa ha cedido al anhelo de suficiencia recaudatoria y la presunta ganancia de autonomía política ha desembocado en una más acentuada dependencia financiera.<sup>26</sup>

Paralelamente a estas dificultades en la eficiencia asignativa y en la suficiencia recaudatoria se hace presente una situación de manifiesta inequidad e irracionalidad presente en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. El funcionamiento espontáneo y sin regulación del mercado de la tierra urbana permite que el crecimiento vertiginoso de las ciudades, con el cual ha

---

<sup>23</sup> Por ejemplo en Argentina hacia 1992 en una derivación del denominado Pacto Fiscal para la Estabilidad y el Crecimiento fueron reasignadas las responsabilidades por educación primaria y media transfiriéndose a las provincias prácticamente la totalidad de los establecimientos educativos de nivel medio (1905 escuelas con 112.000 docentes y 14.200 no docentes). También fueron transferidas las responsabilidades de prestaciones en materia de salud minoridad y familia comprendiendo en materia de salud 19 establecimientos con 92.000 agentes y en minoridad 22 institutos con 1700 agentes. (Sciara , op.cit. 2005).

<sup>24</sup> Para el caso de Argentina examínese. Ministerio de Economía (2002), Díaz Frers y otros (2005) y para el caso brasileño Serra y Rodrigues Afonso (op.cit, 2007).

<sup>25</sup> El ajuste presupuestario nacional fue disimulado y disuelto en supuestos intentos de descentralización política y económica. Los organismos financieros internacionales concurrieron al financiamiento de los procesos de transferencia e incluso brindaron asesoramiento técnico para tal cometido (Corvalán, 2005).

<sup>26</sup> Si bien este proceso se corresponde ajustadamente con la experiencia argentina, también puede identificarse como un caso típico en la realidad brasileña (Serra y Rodríguez Afonso, op. cit. 2007) o también el caso chileno, peruano y colombiano (BID, 2006)

tenido que ver la inversión de ingentes recursos fiscales, genere incrementos muy considerables de los precios de ciertos terrenos, brindando a un puñado de propietarios, con un rol absolutamente pasivo, beneficios muy elevados. Los municipios latinoamericanos, con pocas excepciones, han evitado gravar esta "plusvalía urbana" por una serie de motivaciones que exploramos en este trabajo. Particularmente para el período en que entendemos la situación de las finanzas municipales se ha comprometido exploramos las posibilidades ensayadas en la Municipalidad de Rosario.

## **CAPITULO II- Los recursos financieros de los municipios y los instrumentos de captura de valor . un examen de su contribución a la eficiencia global y su probable incorporación a la agenda fiscal local.**

### **II. 1. La problemática del desarrollo urbano. Posibilidades regulatorias de la legislación fiscal.**

Una de las funciones más importantes del Estado en las ciudades contemporáneas es la regulación de usos del suelo urbano. Esto surge de una constatación evidente, la operación espontánea del mercado genera muchos efectos indeseables perfectamente contrastables en las modernas ciudades. Así encontramos la hiperdensificación poblacional, la segregación socioespacial, la congestión de servicios, la proliferación de terrenos ociosos o subutilizados con fines especulativos, y también la obsolescencia económica prematura del parque inmobiliario. .

El Estado asume entonces una función reguladora que tiene como objetivo buscar resultados de coherencia, equidad, eficiencia, etc. que el mercado inmobiliario por sí mismo no es capaz de garantizar. Desde luego, el sentido de estas acciones es el de intervenir el funcionamiento del mercado del suelo, y al hacer esto introduce cambios en los precios y en sus movimientos. Las acciones regulatorias estatales influyen sobre dos aspectos que se constituyen en factores cruciales de la formación y los cambios de precios del suelo urbano: la reglamentación de usos y la reglamentación de densidades del espacio urbano. La posibilidad que se abre a un terreno en un momento determinado de soportar una nueva actividad que arroja rentas más elevadas que las derivadas del uso previo, ocasiona abruptos incrementos de precios en un tiempo limitado. Jaramillo (2004) designa a estos procesos de cambios como Movimientos Estructurales Particulares. La otra situación que permite multiplicar la Renta Primaria Diferencial es el permitir a un terreno gozar de una mayor densidad dado que habilitará una probable construcción en altura logrando un mayor aprovechamiento de la superficie urbana. Entonces empíricamente es contrastable que con mucha frecuencia un cambio en la normatividad de algunas de estas dimensiones (densidad, nuevos usos) ocasione incrementos muy considerables de los precios de los terrenos involucrados.

Resulta frecuente atribuir el hecho comprobable de la especialización del espacio urbano en distintas actividades (comercio, vivienda, industrial, etc.) a caprichos de la reglamentación. Sin embargo examinando el proceso histórico de formación de las ciudades advertimos que dicha especialización es más bien el resultado de la operación del mercado de tierras y aparece aún en la ausencia de reglamentación. Esta lo que permite es modular un proceso que mantiene su propia existencia confirmando en algunas ocasiones lo que arroja el mercado y contradiciéndolo en otras. Precisamente la regulación procuraría, a veces, por razones diversas obtener un resultado que difiera con los que el mercado genera espontáneamente. Esta decisión afectan los precios de los terrenos en un área que potencialmente pudiera tener una renta más elevada que la que brinda el uso al que está destinada en un momento determinado.

Sin perjuicio de lo expresado no debe transformarse a la reglamentación en un elemento decisivo para la valorización o desvalorización del suelo urbano. No basta que cambie la reglamentación y se autorice un nuevo uso en un lugar para que este aparezca efectivamente y por lo tanto se eleven los precios del suelo. El mercado debe en todos los casos confirmar esta posibilidad y no siempre ello ocurre.

## II. 2. El examen de la captación de plusvalías urbanas a la luz del modelo normativo

La influencia de la actividad estatal sobre los precios del suelo se conecta también con la actividad financiera pública específicamente dentro de la misma con la actividad fiscal. Uno de los primeros economistas en advertir las posibilidades de contribuir a la eficiencia económica a través de la imposición a la renta de la tierra fue Henry George (1942)<sup>27</sup>. Si bien la propuesta de este economista clásico ha sido más bien fundada para la imposición sobre la renta de las explotaciones rurales ello no obsta para que la misma pueda ser extendida al ámbito del suelo urbano<sup>28</sup>. Los atributos de neutralidad que impondría la imposición a la renta del suelo y la equidad sobreviniente de la aplicación de esta propuesta derivarían tanto en un mayor aprovechamiento de las capacidades productivas del suelo rural así como en una potenciación para las posibilidades de construcción de espacios urbanos<sup>29</sup>. Paralelamente como el rendimiento de la tierra tiene naturaleza de renta económica al resultar un rendimiento de un factor de producción de oferta inelástica, puede ser gravado sin que surja “exceso de gravamen”. Por lo tanto en este tipo de imposición se avanzaría manteniendo principios de equidad y de neutralidad. También la inmovilidad de la base imponible propone una mayor adaptación a los procesos de descentralización fiscal atribuyendo jurisdiccionalmente la imposición sin posibilidad de “derrames” o “transferencias interterritoriales” de la carga fiscal.

Debe hacerse notar que la imposición sobre la renta de la propiedad urbana difiere de la rural porque la renta se manifiesta no en el proceso circulatorio sino que se advierte siempre de manera capitalizada (en forma de precio del suelo) y además confundida en el precio total del inmueble. Lo que se manifiesta directamente en el mercado es entonces un precio general de los edificios que incluye el precio de la tierra y el precio del espacio construido. La práctica más extendida en esta imposición es entonces el cobro de gravámenes a la propiedad inmobiliaria hecho con referencia al precio total del inmueble y no específicamente al precio del suelo o a la renta. Por ello es que en esta instancia de la tributación la neutralidad del impuesto queda en suspenso y condicionada a una justa apreciación de la participación del suelo en el valor total del inmueble.

Es frecuente que, por razones de prudencia frente a posibles planteos de confiscatoriedad, se proceda a la estimación de valores fiscales de los inmuebles gravados bastante inferiores al valor del mercado. Musgrave y Musgrave (1993) lo reputan como una práctica bastante habitual en el Property Tax estadounidense y expresan este proceso del siguiente modo

$$T = tn VE \quad \text{donde } T = \text{impuesto} \quad tn = \text{alícuota nominal}$$
$$VE = \text{Valor Estimado}$$

---

<sup>27</sup> Si bien Henry George escribió varios textos de Economía Política se destacó más como publicista y político que como académico en la materia. Su propuesta de Impuesto Unico a la Renta fue muy difundida en los Estados Unidos como plataforma reivindicativa de los agricultores y las clases menesterosas urbanas del último cuarto del siglo XIX. Su fama lo llevó a ser candidato a alcalde de Nueva York en dos oportunidades falleciendo en la última campaña antes de las elecciones.

<sup>28</sup> Véanse las consideraciones de Jaramillo (op.cit, 2004)

<sup>29</sup> La propuesta de George implicaba una “confiscación” de la renta del suelo a través de la imposición sobre el flujo (la misma renta) o sobre el stock (propiedad productora de la renta).

**VE = r VM** donde r = tasa de valoración

VM= Valor de mercado

Se obtiene así que  $t_e = T / VM$

Donde podemos escribir que  $t_e =$  Alícuota Efectiva

Desde donde deducir que  $t_e = t_n \cdot r$

El problema de la dispersión de las valuaciones es una de las dificultades más evidentes de este tributo cuando las regiones de imposición son relativamente extensas y los atributos del suelo resultan de mayor heterogeneidad. Por ello es que la hacienda municipal resulta particularmente propicia para ensayar <sup>30</sup> esta tributación que aporta neutralidad y equidad a los sistemas de imposición y abona las posibilidades de descentralización fiscal.

Las estimaciones del valor pueden fundarse en estadísticas sobre valores de venta, en ecuaciones polinómicas representativas de apreciaciones técnicas de terrenos y construcciones o bien valores derivados de la capitalización de rentas presuntas. En Estados Unidos se ha seguido el criterio del valor de venta o de mercado mientras que la tradición británica ha sido la de valorar en función de la renta real de alquiler derivada del activo Pero en ambos casos la práctica ha sido no discriminar entre “valor suelo” y “mejoras”, ello ha redundado en un desaliento a los emprendimientos de edificación que principalmente han afectado a los sectores sociales con alto déficit habitacional (Musgrave y Musgrave, op.cit. 1993),

Más allá de este aspecto de eficiencia asignativa, existe una línea argumental que fundamenta la adopción de la base suelo derivada de la concepción del valor del suelo como la acumulación de plusvalías a lo largo del tiempo generadas por la colectividad a través de distintas acciones de desarrollo urbano que le han otorgado valor al suelo. En tal sentido, si el impuesto inmobiliario (fuente financiera fundamentalmente local) se utiliza centralmente para financiar la prestación de servicios públicos y obras de infraestructura en las localidades que hacen incrementar el valor de dicho suelo. Por lo tanto un impuesto destinado a financiar dichos bienes, que no sea base suelo implicaría un subsidio al propietario del terreno. Así, un impuesto solo base suelo gravaría el valor por el cual el propietario no hizo nada para lograrlo. En cambio eximiría a la construcción que resulta del esfuerzo del propietario, así como el capital y el trabajo incorporada a la misma.

Otra perspectiva que abona la instauración de un impuesto vigoroso sólo al suelo es la del objetivo productivista del tributo, La imposición al suelo presiona al propietario a darle el uso más conveniente y rentable, o a venderlo a alguien que pueda darle un uso y obtenga ingresos para pagar impuestos. Si la base del impuesto es el precio que el suelo alcanza en el mercado y éste refleja las expectativas de uso futuro del propietario, entonces se vería incentivado a dedicarlo al máximo y mejor uso lo más pronto posible. Vemos así que este incentivo redundaría en una mejora al bienestar general.

Además se arguye que el impuesto solo base suelo implica una simplificación administrativa, esto porque solo requiere medir los terrenos que generalmente presentan una mayor estabilidad con respecto a las construcciones, por lo que los registros catastrales se simplifican y se cumple así con uno de las características deseables del sistema tributario que es la sencillez.

---

<sup>30</sup> Cuando la jurisdicción del impuesto a la propiedad es estadual o provincial se multiplica esta dificultad. Para mayor abundamiento y ejemplos véase Macon (1997).

De resultas de lo expresado<sup>31</sup> la organización de la Hacienda Municipal conforme al modelo normativo impone un fuerte incentivo a la descentralización tributaria. Dentro de esa perspectiva de análisis la instauración de impuestos patrimoniales sobre los inmuebles que recojan “aumentos de valor” acaecidos como consecuencia del progreso urbano proponen ajustados criterios asignativos impidiendo “efectos externos” indeseables. En países con elevada presencia de la imposición a la renta la jurisdicción federal de la imposición patrimonial surge como posibilidad complementaria de este tributo de base ancha para completar sus efectos redistributivos y estabilizadores. No obstante si el país en cuestión mantiene una institucionalidad de tradición federalista la exención fiscal de la base patrimonial inmobiliaria habilitaría su eficiente transferencia a la jurisdicción subnacional y más específicamente a la local con fuerte ganancia de bienestar. Por eso es claro que como señala Macón (2005) el caso de la construcción de obras públicas y la realización de actividades de planeamiento urbano promueven beneficios personales a ciudadanos por aumentos del valor de sus propiedades que constituyen lo que se ha denominado “renta pigoviana”. Por consiguiente un aporte del sector público a la optimización del sistema productivo consistiría en absorber esa renta. De ese modo la exigencia de tributación para absorber “ganancias de valor” no solo es equitativo sino eficiente en términos del sistema de mercado.

### **II. 3. El examen de la captación de plusvalías urbanas a la luz del principio de la elección pública.**

La tributación local sobre el suelo permitiría habilitar un marco competitivo en el federalismo fiscal cuando admitimos una alta movilidad en los otros factores productivos. Los gobernantes que acertaran programas fiscales acordes a las preferencias de sus ciudadanos podrán mantener impuestos patrimoniales más elevados dado que la eficiencia en la actividad financiera pública importará un bloqueo a la reducción de los valores inmobiliarios por la mayor carga fiscal. Ahora si la labor fiscal del gobernante local es desacertada la mayor carga fiscal implicará menores valores inmobiliarios y hasta probable migración de factores móviles a otras regiones fiscales menos gravosas.

El fenómeno de la “amortización”<sup>32</sup> de la carga fiscal se promueve ampliamente en esta instancia de tributación dado un marco de amplia movilidad tanto para los pobladores como para las inversiones de una jurisdicción local. Esta influencia de la tributación local sobre el valor de las propiedades no se da solamente si los impuestos mantienen base patrimonial, también debe subrayarse como probable en los impuestos sobre las ventas o sobre el consumo aunque en este caso el fenómeno pasa más inadvertido y hasta es posible cierta “ilusión fiscal”.<sup>33</sup>

Por ello desde el enfoque del “public choice” la carga fiscal sobre los inmuebles y particularmente sobre los “aumentos de valor” constituye en vectores de un mayor ajuste fiscal a los deseos de los ciudadanos. Esto porque la resultante de la carga fiscal es consecuencia de procesos de elección pública que deben mantener una formulación competitiva que garantice una mayor coincidencia entre los objetivos públicos y las preferencias de los electores. La descentralización fiscal habilita una acción fiscal ajustada a una mejor dotación de servicios

---

<sup>31</sup> Existen numerosas críticas a estas supuestas bondades de la imposición patrimonial base suelo, entre ellas, la dificultad de valuación que mantienen los terrenos por las transacciones informales y por estar en el ámbito urbano subsumida su valuación en la del inmueble en general. También la falta de equidad sobrevenida de eximir del tributo a grandes propietarios de casas suntuosas, edificios de oficinas, grandes hoteles, etc. La suficiencia recaudatoria se comprometería al exigir altas alícuotas sobre los terrenos que generan fuerte resistencia política y a veces pueden ser tildadas de confiscatorias.

<sup>32</sup> Pérdida de valor de inmuebles como consecuencia de la instauración de impuestos que afecten la renta potencial derivada de su explotación o arrendamiento. Véase Jarach (1981).

<sup>33</sup> Para mayor abundamiento véase Stiglitz (op.cit. 1998)

públicos compatible con los deseos de circunscripciones territoriales delimitadas políticamente<sup>34</sup> En tal sentido como hemos expresado la imposición sobre la valorización inmobiliaria constituye una variante que estimula la correspondencia fiscal principio de máxima importancia en el proceso de elección pública (Olson, 2001).

Ahora, el enfoque de la elección pública mantiene fuerte desconfianza en la eficacia de la labor estatal sobre determinadas materias que el modelo normativo acepta como teóricamente indiscutibles. Esta vertiente del análisis fiscal advierte sobre probables comportamientos colusivos en grupos de interés tendientes a “capturar” en su beneficio la hacienda pública.<sup>35</sup> La debilidad institucional importaría crecientes probabilidades de comportamientos monopolistas por parte del gobierno impidiendo de ese modo un rol eficiente en materia asignativa. Por ello la institucionalidad fiscal conectada con los gravámenes patrimoniales asociados a “beneficios por ganancia de valor” promueven un mayor interés de la ciudadanía por las instituciones presupuestarias al contener una medida relativamente directa de la eficacia de la acción gubernamental.

Sin embargo a pesar de todas estas ventajas y de un apreciable avance institucional los países latinoamericanos han visto descender la importancia de la imposición patrimonial inmobiliaria directa en la financiación de los presupuestos locales. A pesar de que algunos países han habilitado a través de moderna legislación la posibilidad de la “imposición predial” la mayor necesidad de recursos fiscales y la asunción de responsabilidades por encima de la mera labor asignativa han hecho disminuir su importancia aún en estas jurisdicciones. Los mecanismos de transferencia de recaudaciones sobre el consumo, la renta o aún sobre el comercio exterior se han desarrollado fuertemente en las últimas décadas desplazando las tributaciones más vinculadas a los beneficios y a la correspondencia fiscal.

#### **II. 4 La experiencia internacional comparada en materia de instrumentos fiscales para la captura de valor. Una breve reseña.**

Tanto de la experiencia de Estados Unidos y Canadá como la de Latinoamérica, se observa que existe similitud en cuanto a los instrumentos diseñados y utilizados, así como en cuanto a los objetivos buscados, aunque no así en las condiciones objetivas de su aplicación y los resultados obtenidos

Con relación al **impuesto a la propiedad**, en primer lugar debemos resaltar que el mismo debe ser reconocido como un instrumento de captura de plusvalor, ya que reduce el flujo de ingresos futuros derivados de la posesión de la tierra, y por lo tanto su valor actual. Hecha esta aclaración de la evidencia empírica se constata que la imposición a la propiedad inmobiliaria en los Estados Unidos y Canadá, es mucho más fuerte que la verificada en América Latina.

Esto se refleja tanto en la alícuota aplicada, la base mucho más amplia con pocas exenciones, la valuación de los inmuebles más cercana al valor de mercado, y el total recaudado por impuesto. Por ejemplo observamos que la alícuota típica en Estados Unidos es del 3% anual, mientras que en Brasil es del 1%. Esta diferencia se potencia si se considera que el valor catastral base del impuesto representa en el primer caso entre el 90 y el 95% del valor comercial del suelo, y en el segundo del 50 al 60%.

---

<sup>34</sup> En rigor el enfoque de public choice propone agrupamientos voluntarios de ciudadanos en comunidades que mantienen como objeto prorratear costos en materia de servicios comunes. La dimensión de la salida constituye un componente significativo de este planteo sostenido principalmente por Buchanan (1965)

<sup>35</sup> Son muy conocidos los enfoques críticos a la hacienda normativa que resaltan el rol estratégico de la “burocracia estatal” y de la “clase política” en la formulación los lineamientos presupuestarios

El resultado de esto, aparte de un impuesto que recauda mucho más, es que el precio del suelo en el mercado en Estados Unidos es mucho más bajo con respecto al ingreso de la población que los de Brasil y los del resto de Latinoamérica, contando además con abundancia de suelo servido de calidad. Del análisis de diversos estudios recopilados por Smolka – Amborski (2006) surge que en un grupo de ciudades de Estado Unidos el precio del suelo urbano fluctúa entre 6 y 212 u\$s el m<sup>2</sup>; mientras que en América Latina el precio fluctúa entre 11 y 316 u\$s por m<sup>2</sup>.

Con relación a las **tasas**, las más comunes aplicadas son las impuestas a los propietarios de tierras que resultan beneficiados por alguna obra pública. En tal sentido en América Latina resulta muy extendida la aplicación de la **Contribución de Mejoras**. En este caso, la obra de infraestructura es financiada por los propietarios de la tierra, con el justificativo del aumento del valor de sus propiedades en virtud de la mejora causada por la obra pública. Sin embargo, si bien la justificación de la contribución está basada en el plusvalor de la propiedad, generalmente en el diseño de este instrumento se vincula su monto a recaudar con el costo de la obra (que por supuesto no es equivalente al plusvalor generado), imponiéndosele un tope en función del mismo (por ejemplo, en la Prov. de Santa Fe, Rep. Argentina, no se puede cobrar a los vecinos más del 70% del costo de la obra)

En Estados Unidos y Canadá, las tasas toman generalmente la figura de **tasas de impacto o cargos por desarrollo**, que son impuestas para pagar la expansión de una determinado tipo de infraestructura en una nueva área. Aquí centralmente el concepto se basa en que el costo de expansión debe ser solventado por los nuevos ocupantes, y que demandarán dicho servicios, y no por los vecinos que ya tienen el servicio y que han pagado por él.

Estas tasas son impuestas con mayor regularidad en Norteamérica que en Latinoamérica, y verifican en algunos casos un buen nivel de recaudación. Aquí la diferencia central reside en que en los países del Norte, estas tasas son impuestas a zonas desocupadas que van a desarrollarse y urbanizarse, y que generalmente son ocupadas por familias de altos ingresos. Por el contrario, en América Latina, las obras de infraestructura urbana generalmente se realizan en áreas que ya están ocupadas, en muchos casos informalmente, y sus ocupantes son familias de escasos recursos.

*Así, si bien en ambos casos se aplica el principio del beneficio en la imposición (soporta la carga tributaria quien se beneficia del accionar estatal), en un caso puede resultar equitativo en términos sociales, y en otro no.*

También de esta diferencia de la población sujeta al tributo se explica la diferente performance de la recaudación tributaria. Asimismo, si bien en América Latina la Contribución de Mejoras cuenta con una larga tradición legislativa y de aplicación, por los motivos expuestos, existen países como la Argentina cuya aplicación está en franca declinación.

En cuanto a los instrumentos regulatorios, existen distinta variedad entre las que podemos destacar las contribuciones obligatorias, en las cuales los propietarios son obligados a efectuar **“contribuciones en especie”** a cambio de conseguir aprobaciones o permisos para desarrollar o construir en la tierra.

La diferencia central en la aplicación de instrumentos regulatorios reside en que en América del Norte, generalmente este tipo de regulaciones están orientadas a establecer un ambiente pronegocios, mientras que en América Latina las normas son muchos más rígidas tratando de imponer el criterio de la administración pública para la ocupación del espacio territorial.

Sin embargo, en Latinoamérica, esta regulación rígida adolece de la falta de cumplimiento, tanto por parte de los poderosos como de las personas de escasos recursos, generando así una gran informalidad en la ocupación del espacio. Por el contrario, en Norteamérica, si bien la

legislación es promercado, el control de su cumplimiento genera la expectativa de igual tratamiento para todos los contribuyentes y por lo tanto mayor cumplimiento.

### **CAPITULO III- La Hacienda Pública Municipal en la Argentina y la provincia de Santa Fe: el marco normativo de su funcionamiento y la perspectiva de los instrumentos de captura de valor.**

#### **III. 1. Las potestades financieras municipales y su reciente evolución en la República Argentina.**

La instauración de instrumentos de captura de valor en el área de los municipios argentinos obliga a revisar el marco institucional en el cual se van a asentar y verificar la existencia de poderes fiscales suficientes para desarrollar estos instrumentos de exacción fiscal.

El problema del poder fiscal municipal constituyó uno de los temas de Derecho Público más debatidos entre prestigiosos juristas en los últimos años.

Antes de la Reforma Constitucional de 1994 la discusión giraba alrededor del reconocimiento de la autonomía o autarquía de los Municipios. Así encontrábamos en la doctrina defensora de la autarquía municipal a prestigiosos autores como Bielsa (1957), Marienhoff (1990), Villegas Basabilbaso (1950), Bulit Goñi (1991), Jarach (1981), y Villegas, entre varios otros.

Por ejemplo Jarach (op.cit. 1981) sostuvo que el aseguramiento del régimen constitucional obligado por la Constitución Nacional implica lo contrario al sostenimiento de la autonomía y por eso afirma que *“.. establecer esta obligación para la provincia de organizar el régimen municipal como elemento del sistema representativo republicano de gobierno significa, precisamente que serían las provincias las que otorgarán a las municipalidades estos poderes”*. Como corolario concluyó que el poder fiscal de las municipalidades tiene únicamente carácter derivado, no originario, con la consecuencia de que puede establecerse sólo dentro del ámbito de la ley estatal (sea provincial o nacional), la que establecerá cuáles son los recursos y los tributos que pueden o deben aplicar las municipalidades.

En el mismo sentido Marienhoff (op. cit. 1990) indica que las comunas no poseen poderes originarios y propios, inherentes a las mismas y nacidos de ellas, lo cual es requisito ineludible para considerar a un órgano como autónomo, por lo cual, cuando en las constituciones provinciales se establece la autonomía de las municipalidades tal aseveración es irrelevante, pues sólo se trata de autarquías dotadas de amplia y especial competencia funcional.

Por su parte el profesor Villegas Basabilbaso (op.cit. 1950) apunta sobre el tema que *“..los conceptos de autonomía y autarquía son substancialmente distintos. Las provincias, en el sistema federal argentino, son autónomas porque se dan sus propias constituciones sin intervención del gobierno federal, pero están obligadas a condicionarse a la Carta Fundamental; por eso no son soberanas. La autonomía implica un poder constituyente condicionado. El significado de autarquía es racionalmente diferente; está delimitado a la capacidad del ente para administrarse a sí mismo, de acuerdo con reglas dictadas por un ente superior y distinto. La autarquía nunca implica el ejercicio de un poder constituyente”*.

Contrariando estas opiniones y sosteniendo la autonomía de los municipios encontrábamos los diversos Congresos Panamericanos de Municipios que repetidamente se han manifestado a favor de reconocer la autonomía municipal en los países americanos. A propósito de ello enuncia en su tesis doctoral V. Olguín (1964) que *“.. merece destacarse, entre varias, la definición lograda en el VI Congreso realizado en Panamá, en 1956, que es la siguiente: 1º . La autonomía significa potestad de los Municipios para darse sus propias cartas municipales, elegir*

*sus autoridades, organizar su gobierno, dictar sus propias normas, administrar sus bienes y conducir sus actividades financieras. 2º. La autonomía municipal debe ser consagrada en las constituciones políticas de los Estados, mediante preceptos que definan la autonomía de la manera más concreta que permita la mejor técnica municipal. La autonomía municipal debe asegurarse constitucionalmente, a cuyo efecto se establecerá el recurso de abuso de poder a favor de los municipios así como otros recursos jurisdiccionales que tiendan a consolidar su autonomía . 3º. Las constituciones políticas establecerán las bases que definan la competencia municipal, compatible con el sistema tributario del Estado. El avalúo de las fuentes, la liquidación, percepción y demás operaciones y trámites de procedimiento tributario y recaudatorio serán exclusivamente municipales”.*

También la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir del fallo expedido para los autos “Rivademar Ángela D.B. Martínez Galván c/ Municipalidad de Rosario s/ recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción”<sup>36</sup> ha sostenido la autonomía municipal. La Corte Suprema en el citado fallo comenzó caracterizando a las Municipalidades como “meras delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto, y sujetas a su propia legislación, por lo cual ejercen también facultades impositivas limitadas y coextensivas en la parte de poder que para este objeto le acuerden las constituciones y leyes provinciales”.

A partir de 1957, el constitucionalismo provincial dio un poderoso impulso al reconocimiento de la autonomía de los municipios al consagrarla en nuevas constituciones y reformas que se fueron sancionando. Particularmente intenso fue este proceso en la nueva etapa democrática iniciada en 1983. Según afirma Spisso (1995) el marco brindado por las constituciones provinciales, sancionadas a partir de 1957, indujo un cambio en la jurisprudencia de la corte hacia el reconocimiento de la autonomía de los Municipios, materializado en la sentencia dictada en la mencionada causa “Rivademar...”. En este expediente el Tribunal, enumera una serie de caracteres que no se compadecen con el hasta entonces prevaleciente concepto de autarquía, sino que resultan más compatibles con el reconocimiento de la autonomía que produce en esos autos. Así, conforme afirma Spisso (op. cit, 1995) se hace referencia al origen constitucional de los Municipios, frente al meramente legal de las entidades autárquicas, la existencia de una base sociológica constituida por la población de la comuna, la imposibilidad de su supresión o desaparición, dado que la Constitución asegura su existencia, el carácter de legislación local de las ordenanzas municipales y la elección popular de sus autoridades.

Ahora podemos decir que a partir de la Reforma Constitucional de 1994 esta discusión ha sido superada, en efecto en su art. 123 establece que cada constitución provincial debe asegurar la “autonomía municipal”.

Sin embargo a pesar de lo establecido por la norma constitucional hay algunos juristas que mantienen su posición de sostener que la situación de los Municipios no se ha modificado sustancialmente después de la Reforma referida. En esa línea encontramos al ya mencionado Bulit Goñi, Cassagne (2002) y a Gustavo Naviera de Casanova. (1997),

También se puede reconocer otra postura doctrinaria en la que sostiene que desde la sanción de la reforma constitucional los municipios de provincia gozan de autonomía en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, ya que el art.123 establece en forma clara y concreta que los municipios de provincia son autónomos, aún cuando las provincias puedan reglar el alcance de la misma.” (Álvarez Echagüe, 1999).

Coincidimos con Álvarez Echagüe (op.cit. 1999) en que a partir de la reforma constitucional ha sido superada la discusión acerca de si los municipios de provincia son autárquicos o

---

<sup>36</sup> Consultable en Revista La Ley 22/05/1989.

autónomos, pues la Ley Fundamental en su nuevo art.123 ha receptado esta última teoría. De allí que debe a los municipios reconocérsele a partir de ese momento nuevas y más importantes facultades, pues en virtud del proceso de descentralización que se da en gran parte del mundo y, por el proceso de transferencia de competencias y funciones que realizaron las provincias y la Nación hacia las comunas, resulta necesario dotar a estas últimas de las potestades necesarias para que las lleven adelante de manera eficiente y eficaz. Entre esas potestades no pueden faltar las facultades relacionadas con la materia económica financiera. Sostiene este jurista que ello debe ser así pues es necesario que los municipios cuenten con ingresos propios para cumplir con las actividades que le son inherentes, sin la necesidad de depender de los ingresos que puedan proveerles las provincias ( muchas veces distribuidos de forma arbitraria por el ejecutivo en razón del partido político a que responden). Sólo de esa manera podremos decir que los municipios gozan de autonomía, pues sólo quien cuenta con recursos propios suficientes para cumplir con las funciones que le son inherentes, sin necesidad de dependencia gocen de autonomía e independencia es una manda constitucional.

### **III. 2. La cuestión del poder fiscal municipal en la provincia de Santa Fe. Aspectos constitucionales, legales y normativos que rigen las potestades financieras municipales.**

En lo que sigue vamos a revisar los aspectos constitucionales, legales y normativos fundamentales tendientes a determinar las potestades tributarias de los municipios santafesinos con especial consideración de las relativas al municipio de Rosario deteniéndonos en su competencia para establecer, verificar, liquidar y recaudar impuestos, tasas y contribuciones especiales orientados a capturar valor.

#### **a) El marco constitucional nacional**

En el inciso anterior (III.1) nos hemos referido extensamente a esta cuestión y hemos indicado que a nuestro entender luego de la Reforma Constitucional de 1994 se han despejado las dudas que podían existir anteriormente respecto del status jurídico de los municipios y, por ende, se han clarificado sus potestades tributarias. De ahí que hemos afirmado que a nuestro entender luego de la Constitución Nacional de 1994 los Municipios en la República Argentina tienen plenas facultades para exigir impuestos, tasas y contribuciones.

En la Constitución de 1853-1860, el régimen municipal argentino, se encontraba regulado por los artículos 5 y 106. La redacción de estos artículos dio pie a las discusiones que hemos referido sobre si los municipios eran autónomos o autárquicos.

La doctrina en forma mayoritaria sostuvo que la integración de la Nación estaba constituida por unidades autónomas, denominadas provincias, que preexistían históricamente a aquélla, y que lógicamente eran las poseedoras de la generalidad de las facultades, entre ellas las tributarias. Para constituir la Nación, delegaron en ella algunas facultades, conservando todas aquellas no delegadas o expresamente reservadas. Dentro de este marco, los municipios, son nacidos de la delegación del poder provincial. Para esta parte de la doctrina por lo tanto quienes tienen poder originario son las provincias y la Nación, y los municipios tienen poder derivado de las provincias.

Pero como ya hemos indicado en la Convención reformadora de la Constitución Nacional en 1994, el miembro informante Prieto en cuanto al tema de la autonomía económico-financiera, dijo que se especificaba y se dejaba en claro que los municipios van a poder generar sus propias rentas y recaudar para invertir y controlar sus propios recursos, los que van a poder ser manejados con independencia de todo otro poder, completando así las facultades de administración que le son propias. No obstante lo precedente el Dr. Bulit Goñi (1994) en el análisis del debate constituyente concluye que se desprende el deseo generalizado de reivindicar el municipio, de elevar su categoría, pero sin mengua de las autonomías provinciales y sin romper la relación de

jerarquía que une a ambos estamentos, mantiene por lo tanto la doctrina de la autarquía. No obstante esta opinión se inscribe en una corriente minoritaria desde la última convención constituyente. De ahí que podemos afirmar que a partir de la Reforma de la Constitución de 1994 los municipios tiene poder tributario originario, por ello el Municipio tiene competencia para crear cualquier clase de tributo que no se encuentre prohibido por una norma supramunicipal.

b) Las constituciones y leyes provinciales santafesinas

Tal como expresamos al comenzar este análisis de competencias de los municipios la Constitución Nacional establece que las Provincias deben garantizar el régimen municipal, puede por lo tanto poner límites al reglamentar la forma en que establece el régimen municipal vigente en la provincia. Las leyes provinciales podrán imponer límites a los municipios en cuanto a sus potestades tributarias, siempre que no priven al municipio de las atribuciones mínimas para cumplir con su cometido. Pasamos a analizar los límites que la Constitución Provincial de la Provincia de Santa Fe fija para sus municipios.

Podemos precisar que la competencia de la Municipalidad de Rosario es el conjunto de potestades que resultan de manera expresa o razonablemente implícita, de la Constitución de la Provincia de Santa Fe, de la Ley Orgánica de Municipalidades y de las ordenanzas, decretos y resoluciones dictadas en su consecuencia (Código Tributario Municipal, Código Urbano, etc.)

El texto constitucional santafesino analiza esta problemática en su Sección Séptima que titula "Régimen Municipal". Así es que indica en su art. 107 que:

"Los Municipios son organizados por ley sobre la base:

- 1) De un gobierno dotado de facultades propias, sin otras injerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;
- 2) Constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Consejo Municipal elegido de la misma manera, con representación minoritaria y renovado bianualmente por mitades y
- 3) Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.

A este último fin pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y **demás contribuciones** que establezcan en su jurisdicción. Tienen asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata."

Por su parte la Ley Orgánica de Municipalidades (nº 2756 texto ordenado según decreto 67/85) mantiene las disposiciones que en lo pertinente al tema en tratamiento disponen:

"Art. 2º: Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en ejercicio de las funciones que le son propias, forman sus rentas, **pudiendo establecer impuestos**, tasas, derechos o contribuciones, sobre las ramas o materias que se determinen. Administran libremente sus bienes y sus miembros solo responden ante los magistrados del Poder Judicial en los casos de malversación, extralimitación de sus atribuciones y demás actos reputados culpables.

Art.39º: sobre atribuciones y deberes de los Concejos Municipales:

Inc.16) **crear impuestos** y rentas municipales **compatibles con la Constitución Nacional y Provincial** con mayoría absoluta de todos sus miembros.

Inc.67) sancionar ordenanzas que reglamenten el **cobro de impuestos**, tasas, derechos, contribuciones y multas por la vía del apremio.

Art.41º: Son atribuciones del Intendente Municipal:

Inc. 15) **hacer recaudar los impuestos**, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales y decretar su inversión con sujeción estricta al presupuesto y ordenanzas vigentes.

Inc. 48) **se declaran impuestos**, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales, los que se establezcan...apertura de calles, numeración de edificios, ...contribución por mejoras, el terreno baldío, o la ocupación del suelo...y en general cualquier otra renta no especialmente numerada en la presente ley, pero que por su índole sea de carácter municipal. La clasificación contenida en este artículo es de carácter enunciativo y no limita las facultades a las municipalidades para crear recursos y nuevas rentas, a condición de que correspondan a contribuciones y tasas de servicio y que sean compatibles con la Constitución Provincial.

Art. 49º: Las ordenanzas sobre **impuestos**, tasas, derechos o contribuciones municipales tendrán carácter permanente y continuarán en vigencia mientras no se sancionen otras nuevas.”

Advertimos entonces de la revisión del texto legal la repetida mención de facultades tributarias amplias para los municipios santafesinos. Hemos resaltado en el texto las posibilidades tributarias conectadas con los instrumentos de captura de valor.

Por último en el caso particular de la Municipalidad de Rosario el Código Tributario vigente mediante Decreto Ordenanza 9476/78 indica en su art. 1º que

“Las obligaciones fiscales que establezca este Municipio de conformidad con las leyes fundamentales de su esfera de competencia se regirán por este Código Tributario y las Ordenanzas Fiscales Complementarias que oportunamente se dicten. Tales obligaciones consistirán en Tasas, Derechos y Contribuciones de Mejoras”.

c) Ley de Coparticipación Federal de Impuestos

Otro cuerpo legislativo a considerar es el derivado de las leyes de coparticipación federal de impuestos en nuestro caso la ley vigente es la 23548. Esto es importante porque en la Argentina para el régimen federal de impuestos tiene vigencia el sistema de las leyes- convenio para los regímenes de coparticipación.

Tal instrumento consiste en la sanción de una ley por el Congreso de la Nación que debe ser ratificada totalmente y sin reservas por las otras jurisdicciones. Ello implica aceptar el régimen y, a su vez, autolimitarse en el ejercicio de determinadas facultades tributarias.

A su vez, se imponen una serie de obligaciones, tanto para el Gobierno Nacional como para las provincias. Y éstas se obligan, a su vez, por sus municipios. La principal obligación de las provincias por sí y por sus municipios es **no establecer tributos análogos** a los impuestos nacionales coparticipables. Está dispuesto en el art. 9º de la ley 23.548 cuando indica que las provincias se obligan “... a no aplicar por sí y a que los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción, sean o no autárquicos, no apliquen gravámenes locales análogos a los nacionales distribuidos por esta ley”

d) Principios constitucionales

Otra referencia indispensable en el orden jurídico es la de los principios constitucionales. Es indudable que por más amplias que se le reconozcan las facultades tributarias a los Municipios el ejercicio del poder tributario por parte de ellos no podrá violar las garantías constitucionalmente reconocidas a los contribuyentes. Los principios con reconocimiento constitucional nacional o provincial tanto expreso como implícito son: legalidad, igualdad, proporcionalidad, generalidad, capacidad contributiva, no confiscatoriedad, equidad.

e) Estado de la jurisprudencia respecto a la cuestión.

Bonacina (2006) en su reciente obra sobre la potestad fiscal de los municipios pasa revista a los fallos que se han originado en controversias relacionadas con el alcance del poder fiscal municipal e indica que toda la jurisprudencia está actualmente volcada a favor la tesis de recortar dicho poder subordinándolo al alcance que al mismo dispongan las legislaciones provinciales. Se funda para ello en el cambio que a la jurisprudencia del caso Rivademar habría impuesto en la Corte Suprema de Justicia de la Nación el fallo "Municipalidad de Rosario c/ Provincia de Santa Fe" del 4/06/1991 donde la CSJN ordenó al Municipio hacerse cargo de las obligaciones impuestas por el Fondo de Asistencia Educativa. Ahora, esta situación es previa al cambio del régimen constitucional con la modificación del art. 106 de la Constitución (hoy 123) por la Convención Constituyente de 1994. Sin embargo como cita Bonacina (op.cit. 2006) la CSJN se ha expedido reiteradamente desde esa sanción a favor de la tesis de que sólo las provincias tienen poderes fiscales originarios y los municipios deben actuar dentro de las potestades que sus provincias les asignen.

En definitiva del examen precedente creemos importante hacer dos aclaraciones que tienen relevancia al analizar las competencias de los municipios:

- La existencia de por lo menos dos órdenes normativos estatales por encima del orden normativo del municipio, es decir el Estado Nacional y el de la provincia correspondiente.
- La existencia de un régimen federal de coparticipación tributaria. Aunque la ley de coparticipación, tal como la enuncia el artículo 75 inc.2° de la Constitución Nacional no se haya sancionado aún, sigue en vigencia hasta la promulgación de la nueva ley, la ley 23548 de Coparticipación. Este régimen implica una serie de limitaciones a los municipios.
- Los principios constitucionales que limitan las potestades tributarias del Estado y que constituyen los derechos y garantías de los contribuyentes.

Por lo tanto las facultades de imposición de los municipios están acotadas en razón del régimen constitucional y legal vigente en la Provincia y la disposición contenida en la Ley 23.548 sobre prohibición de analogía.

### III. 3. La consideración jurídica de los instrumentos de captura de valor a la luz de la normativa vigente en Argentina y la provincia de Santa Fe.

#### a) El suelo: características y plusvalía urbana

La problemática acerca de la propiedad del suelo, su concepción, alcance y características, es uno de los aspectos centrales que condiciona gran parte de la política en la materia y en consecuencia también de la política tributaria. Ello deriva de las características distintivas que el suelo posee como bien: es irrepetible, no pudiendo multiplicarse y a su vez es necesario para el desarrollo de toda actividad humana (Maldonado, 1994).

El hecho de ser soporte de todas las actividades, le da una característica de condicionante de las mismas al punto de que el derecho de cada hombre al uso de la tierra (limitado únicamente por el derecho de los demás hombres), ha sido considerado emanado de la ley de igual libertad (Spencer, 1850).

Más allá de estas posturas de equidad que niegan la posibilidad de propiedad privada de la tierra, la modernidad ha forjado la relación entre los hombres y la tierra sobre la base de dos instituciones: soberanía y propiedad (Maldonado Copello, 2004). Así, vemos aplicada a la tierra, la lógica económica que reduce la relación de las personas con las cosas a su propiedad. En la corriente central del pensamiento económico, la asignación de derechos de propiedad resulta indispensable para el correcto funcionamiento del mercado, y el suelo es considerado un bien más sujeto a la ley de oferta y demanda cuya correcta asignación depende del mercado.

Esta concepción económica, tiene su correlato en la institucionalidad jurídica. Así, el derecho en nuestros países de Latinoamérica, recoge la fuerte tradición civilista en el cual la propiedad es el **derecho absoluto**, supremo sobre los bienes, y que los otros derechos solo podrían ser limitaciones o fracciones de ese derecho total y absoluto (Maldonado Copello, op.cit. 2004). Por ejemplo, en Argentina, esta concepción está claramente recogida en su Constitución Nacional, de mediados del siglo XIX en su artículo 17 del Capítulo "Declaraciones, Derechos y Garantías" que establece: "*La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella...*"

En contraste con esta posición de propiedad como derecho absoluto, tan arraigado en nuestro sistema, encontramos una concepción de propiedad como **derecho-deber**, en la que se reconocen esas características especiales que mencionáramos al comienzo que tiene el bien-suelo y se le otorga a la propiedad del mismo una **función social**.

Así, ese derecho está sujeto al cumplimiento de obligaciones que permitan superar la oposición entre lo público y lo privado. Se puede mencionar que en la Provincia de Santa Fe, República Argentina, esta función está contemplada en su Constitución Provincial. Así, en su artículo 15 se determina que "la propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada **con el fin que cumpla una función social**". Por su parte, el art. 28 expresa que "La provincia promueve la racional explotación de la tierra por la colonización de las de su propiedad y de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme **a la función social de la propiedad...**"

Estas dos concepciones de la propiedad del suelo condicionan las políticas a aplicar. La noción de propiedad como "derecho absoluto", obstruye fuertemente las políticas públicas, tanto fiscal-impositivas como de ordenamiento urbano. Así, por ejemplo, las regulaciones urbanísticas son adoptadas como simples limitaciones externas a la propiedad derivadas de la acción administrativa estatal. En tal sentido, el estado solo podrá intervenir en virtud de una justificación de utilidad pública fundada en ley, con la correspondiente indemnización.

Por el contrario, la noción de propiedad como “derecho – deber”, replantea la definición misma del concepto de la propiedad. Al propietario se le imponen obligaciones o responsabilidades en nombre de los intereses de la comunidad. El derecho de urbanizar y construir se separa del derecho de propiedad. No es posible así hablar de derechos adquiridos, sino de la factibilidad de acceder a dichos derechos a través de la asunción de cargas como son la cesión de tierras, el pago de plusvalías, etc.

Vemos así, que en la concepción civilista de “derecho absoluto”, el poder público encuentra una limitación para sus políticas públicas, mientras que en la concepción “derecho – deber”, hay una reconciliación de lo público y privado, y los derechos pueden ser ejercidos en tanto y en cuanto haya una compatibilización con el interés colectivo.

En este marco, la regulación del mercado de suelo a través de distintos instrumentos que afecten el precio del suelo también es esencial para hacer efectivo el concepto de función social del suelo ya que esta regulación permitirá atacar la especulación que impide a gran parte de la población el acceso a la vivienda y al conjunto de infraestructuras, servicios y equipamientos de carácter colectivo que son uno de los elementos que por excelencia definen la ciudad (Exposición de motivos, 2003)

Por otra parte, cuando hablamos de valor del suelo, inmediatamente debemos asociar el concepto de plusvalía. Existen diferentes conceptos de plusvalías, todas referidas al aumento del valor de una cosa por causas externas a ella. El valor del suelo es producto de distintas acciones de desarrollo urbano encaradas generalmente por el conjunto colectivo, siendo por lo tanto la acumulación de plusvalías a lo largo del tiempo generadas por la colectividad. En tal sentido, la recuperación de plusvalía, se convierte en un derecho colectivo, debiendo en tal caso ser ejercido por el Estado, ya que es la comunidad quien ha generado dicha plusvalía.

Complementariamente, también en la esfera de la concepción civilista, es factible justificar los mecanismos de apropiación pública de la plusvalía, bajo la institución de enriquecimiento sin causa, que se puede perfectamente aplicar al caso de la valoración de los terrenos por acciones colectivas y no propias del individuo que ostenta la propiedad.

### **b) Los Instrumentos de Captura de Valor**

Existe, tanto desde la perspectiva teórica, como de experiencias implementadas en diversos países, una gran variedad de instrumentos que tienen como objetivo la captura de plusvalías de la tierra, entendida ésta como el incremento en el valor de la tierra que se produce por acciones urbanísticas o de otro tipo que son debidos al esfuerzo comunitario y no del propietario.

Si bien muchos de estos instrumentos pueden no tener el objetivo declarado o explícito de “captura de plusvalor”, en la medida que se apropien de parte de la renta de los propietario (en sentido amplio y teniendo en cuenta también la presente y futura), tendrán en definitiva dicho efecto.

A pesar de que la variedad herramental es amplia, podemos agruparlos en tres tipos de instrumentos: Impuestos, tasas e instrumentos regulatorios. A los dos primeros podríamos denominarlos fiscales, en la medida que implican una exacción monetaria por parte del fisco a los contribuyentes, como serían los impuestos a la propiedad y las tasas por valorización. En cuanto a los instrumentos regulatorios, podemos definirlos como obligaciones, pautas de comportamiento, uso, acción, etc., que impone la administración pública, y que en la medida que sean cumplidas por la población evidentemente tienen un impacto económico, pero este no necesariamente se traduce en un flujo monetario contribuyente → fisco.

La aplicación de estos tres diferentes tipos de instrumentos, responde a diferentes motivaciones u objetivos y cada instrumento puede cumplir uno o más objetivos a saber:

- aumentar la recaudación impositiva sobre el valor de la tierra
- financiar la expansión de la infraestructura básica
- controlar y planificar el uso de la tierra

Siguiendo esta clasificación, y en función de los objetivos, podemos describir los principales instrumentos de captura de plusvalor (Smolka, Ambroski, 2000):

### B1) Impuestos

*B1 1) Impuesto a la propiedad inmobiliaria:* Este impuesto tradicionalmente utilizado para el financiamiento de los gobiernos locales, constituye claramente un instrumento de recuperación de plusvalía. Los tributos inmobiliarios disminuyen el precio del suelo urbano a través del denominado proceso de capitalización del tributo. Sabemos que el precio del terreno no es más que la capitalización de la renta bruta periódica que el propietario puede exigir por permitir su uso. Debido a la escasez del suelo y sus características de irreproducibilidad, la oferta es completamente rígida. El propietario, exige y obtiene por su uso el máximo precio que la demanda está dispuesta a pagar. Por lo tanto, si se introduce un impuesto, el mismo no puede ser trasladado a la demanda, así el impuesto debe ser absorbido por el propietario. En su versión tradicional, este impuesto grava tanto el valor de la tierra como el de la construcción

*B1 2) Impuesto sobre el valor de la tierra:* Se trata de impuesta a la propiedad, pero en este caso la base imponible del impuesto es únicamente el valor de la tierra, sin gravar el valor de la construcción. En este caso se trata de un instrumento de captación más depurado. El impuesto sobre base valor tierra, desde el punto de vista económico, se trata de un impuesto que no genera distorsiones en la asignación de recursos. La oferta de la tierra la podemos considerar inelástica, por lo cual la cantidad ofrecida no se modificará ante la instrumentación de un impuesto. Esto hace que el impuesto no genere pérdida de bienestar social irrecuperable, como sucede con el resto de los impuestos (salvo el impuesto tipo capitación). Si se tomara la base del valor construido, la oferta de construcción a mediano y largo plazo es elástica, por lo cuál si se generarían distorsiones

*B1 3) Incremento de tasa temporaria:* En este caso, al impuesto a la propiedad tradicional, se le aplica una sobretasa para el financiamiento de determinadas obras de infraestructura. Una vez concluída la misma y financiada la obra, la sobretasa desaparece. Ha sido en Argentina utilizada para financiar expansión de los subterráneos (Buenos Aires), y obras de gas (Rosario), entre otras

*B1 4) Impuesto a la transferencia de inmuebles:* Las ganancias de capital de los inmuebles (diferencia entre su valor de compra y su valor de venta), son gravadas no en el período de su devengamiento (que puede generar críticas por la falta de efectivo para pagarlo), sino en el momento de realización a través de su venta u otro tipo de actos, como los denominados por Musgrave<sup>37</sup> “realización constructiva” (transferencia por fallecimiento o donación)

*B1 5) Sobretasa por terreno baldío:* En este caso sobre el impuesto a la propiedad, se aplica una alícuota adicional en caso que el terreno no esté construido ni utilizado para actividad económica productiva. Aquí hay un claro sesgo productivista del impuesto, induciendo al propietario a la utilización provechosa del mismo.

### **B2) Tasas**

*B2 1) Contribución de Mejoras:* Se trata de una tasa que permite al sector público cobrar el incremento de valor de la propiedad producto de la realización de una obra pública que repercute

---

<sup>37</sup> Musgrave (op.cit, 1958)

favorablemente sobre la misma. Si bien el justificativo es la plusvalía propietaria, generalmente se le establecen límites al monto a cobrar, relacionado con el costo de la obra.

*B2 2) Cargos por desarrollo:* En este caso las tasas son cobradas por la expansión de un determinado servicio de infraestructura en un área hasta el momento no servida, corriendo, a través de estos cargos, su financiamiento a costo de los beneficiarios de dicha obra.

*B2 3) Distritos especiales:* se trata de tasas autorizadas a cobrar a los distritos por la provisión de determinados servicios específicos

### **B3) Instrumentos regulatorios.**

*B3 1) Participación en plusvalía:* Mediante este instrumento se permite al sector público recuperar parte del mayor valor de los terrenos generados por cambios en la normativa urbanística. Generalmente se trata de un porcentaje del total de la plusvalía (30 a 50%), fundamentalmente debido a la factibilidad política de su implementación. El cobro puede ser en efectivo o en especie utilizado con fines redistributivos.

*B3 2) Venta de derechos sobre edificación:* Se trata de un instrumento que, en principio, separa los derechos de propiedad del suelo con los derechos de edificación. Permite al Sector Público cobrar el mayor valor que adquiera la tierra por construir por niveles superiores a los preestablecidos, a través del cobro de estos derechos de edificación.

*B3 3) Bancos de Tierra:* El gobierno forma un banco de tierra a través de la toma o adquisición de las mismas, en cantidad suficiente como para permitir la regulación de parte del mercado, y así prevenir las especulaciones y controlar el ritmo de desarrollo y uso de la tierra.

*B3 4) Bonificación por zonificación o bonos por densidad:* los desarrolladores inmobiliarios obtienen algún tipo de franquicia al código existente que le permite ampliaciones de zonificación o incremento de densidad, a cambio de compensaciones a través de algún beneficio público, como donación de tierras para espacios públicos, construcción de viviendas sociales (zonificación inclusiva), etc.

*B3 5) Transferencia de derechos de construcción:* Mediante este mecanismo se permite la transferencia de derechos de construcción de determinadas áreas que puedan estar restringida por distintos motivos (ej. Casco histórico) a otras áreas que el gobierno local permita ampliar la densidad o promover el desarrollo.

En la provincia de Santa Fe y más específicamente en la ciudad de Rosario agrupamos los diversos instrumentos de captura de valor enunciados en los siguientes:

- 1) Impuesto Inmobiliario
- 2) Contribución de Mejoras
- 3) Instrumentos regulatorios

1) Impuesto Inmobiliario: Como decíamos más arriba el Municipio de Rosario tiene un orden normativo por encima que es la Constitución de la Provincia de Santa Fe, en ese sentido la Constitución reserva a la Provincia la potestad tributaria sobre este impuesto, si bien establece que un 50% deberá ser coparticipado a los Municipios y Comunas, éstos no tienen potestad para el diseño, cobro ni fiscalización del mismo.

2) Contribución de Mejoras: El Código Tributario Municipal contiene específicamente prevista a las contribuciones por mejoras, por lo cual la aplicación de esta institución para la recuperación de plusvalías puede ser utilizado por los municipios santafesinos pues no hay restricciones normativas que impidan su instrumentación.

Con respecto a la limitación de aplicar tributos locales “análogos” a los nacionales coparticipados a las provincias, en la legislación nacional no existe ningún tributo que pueda considerarse análogo a la contribución de mejoras.

Macón (op.cit. 2005) confirma este criterio al afirmar que tanto los principios de igualdad por la Constitución Nacional como el principio de capacidad contributiva por la Constitución de la provincia de Santa Fe son reconocidos como base de la tributación. En ese contexto, no es aceptable que los contribuyentes en general aporten compulsivamente tributos de todo tipo, con el objeto de realizar ciertas obras y prestar ciertos servicios, como consecuencia de los cuales, algunas personas –no todas y pocas veces las mismas- reciban beneficios especiales, en forma de aumento del valor de sus propiedades, por ser físicamente cercanas o de alguna manera vinculadas funcionalmente con la obra construida o el servicio prestado. Por eso que el mismo autor señala “.. que las instituciones sugeridas, de recuperación fiscal de esa plusvalía, apropiadamente diseñadas, no son un derecho, sino una obligación del sector público en los tres niveles para garantizar la igualdad ante las cargas públicas y aliviar a los restantes contribuyentes-”. Por su parte Alvarez Echagüe (op.cit. 2005) nos indica sobre la contribución de mejoras “.. que, siendo un instrumento fiscal que tiene como condición de validez la existencia de un beneficio, que implica un aumento de valor del bien inmueble, puede gravarse esa plusvalía que genera la obra pública. Es que en definitiva, ese beneficio denota claramente la existencia de capacidad contributiva, principio constitucional que constituye condición de legitimidad de todos los tributos...Aplicando este principio, podría el Municipio, con la regulación legislativa existente, financiar el costo de la obra y gravar una porción de la plusvalía generada, en aquellos casos en que efectivamente exista capacidad de hacer frente al tributo, ya que, en algunos supuestos, el tributo no podrá ser dirigido a todos los titulares de bienes inmuebles beneficiados por la obra atento su manifiesta capacidad económica.”<sup>38</sup>

Por todo lo expuesto podemos concluir que la utilización del instrumento “contribución de mejoras” para recuperar las plusvalías generadas por la realización de obras por parte del Estado es una potestad del Municipio de la ciudad de Rosario y el Municipio tiene el derecho y el deber de recuperar los mayores valores generados por su propia intervención.

Debemos aclarar que para que este instrumento recupere efectivamente ese plusvalor se deberá trabajar en la relación entre beneficio entendiendo a este como el valor de la obra ya que históricamente este tributo se ha aplicado sobre el costo de la obra. En consecuencia la base imponible debería ser la plusvalía obtenida por el inmueble como consecuencia de la ejecución de la obra.

3) Instrumentos regulatorios: Dentro de esta especie como hemos visto hay desde derechos a convenios urbanísticos.

En este sentido debe tenerse presente que la Ley Orgánica de Municipalidades otorga a las autoridades municipales la atribución de regular el uso del suelo, por el cual se infiere que la habilitación de suelo al uso urbano (urbanización) y el cambio de aprovechamiento constructivo, también es atribución municipal. El beneficio que obtiene el propietario, debido a la decisión gubernamental que genera un aumento en el valor de las parcelas o que le permite el mayor aprovechamiento constructivo de su suelo, autoriza al municipio a participar de ese beneficio

---

<sup>38</sup> Alvarez Echagüe (op. cit. 2005 pg )

fijando un derecho proporcional al mayor valor que verifica la propiedad; por ende la implementación de tales herramientas es competencia municipal (Andorno Luis O y otros, 2006).

El pago de un derecho al estado a partir de un mayor valor en la propiedad generado por la actividad normativa del estado, ya sea mejorando los índices de ocupación, modificando el uso, a partir de una gestión asociada con un tercero particular para el mejoramiento de una zona, otros, se equipara a otros derechos que el municipio actualmente cobra. Si bien ésta contribución por mayor valor podría aparecer en la firma de un convenio urbanístico, en ese caso nos encontramos frente a un acuerdo de partes y no en la aplicación universal de una contribución con bases de igualdad y equidad". (Santos, 2005).

En relación al derecho, utilizado como un instrumento de recuperación de plusvalías generadas por regulaciones urbanas, debemos precisar que estando regulado este como un tributo, en el Código Tributario Municipal, no parecería como la herramienta hábil para tal fin.

En consecuencia, nos hacemos eco de la opinión del Dr. Andorno y de los docentes de Derecho Inmobiliario Urbanístico y de la Construcción de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario (op. cit. 2006) que recomiendan la sanción de una ordenanza que respetando la competencia otorgada al Municipio por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades consagre de manera innovadora, otro instrumento o herramienta para la recuperación de plusvalías, que no encuadre en el concepto tradicional de Derecho consagrado en el Código Tributario Municipal.

## **CAPITULO IV- Los recursos financieros de los Municipios Santafesinos y los instrumentos de Captura de Valor: La experiencia de Rosario y sus perspectivas futuras**

### **IV. 1. Las funciones municipales en el presupuesto rosarino.**

Una primera aclaración que vamos a realizar es que el trabajo va a examinar el período que va desde el ejercicio 1995-2007 y lo vamos a fundar en dos razones

En primer lugar porque existe cierta sistematización informativa sobre la hacienda pública rosarina en un reciente trabajo de Berén, Scagliotti y Ruescas (2005) que tomaremos como base dado su objetivo de identificar el rol que había mantenido la hacienda pública municipal de la ciudad de Rosario en el período 1995-2004. Cabe aclarar que en dicha propuesta se invierte la visión principal-agente dominante en el enfoque normativo tradicional del federalismo fiscal que hemos expuesto en anteriores capítulos. En consecuencia se explora un nuevo abordaje "de abajo hacia arriba" y propone como objeto de estudio el Municipio mismo identificando las necesidades públicas satisfechas desde dicho nivel de gobierno. De resultados de ello en dicho aporte se acompaña un original esquema teórico de vinculación entre recursos y gastos desde esta nueva perspectiva.

En segundo lugar en este capítulo extenderemos la visión expuesta en el análisis antedicho hasta el ejercicio fiscal 2007 e intentaremos exponer la importancia que les ha cabido a los instrumentos de captura de valor en la citada serie. Aunque el período examinado corresponde a sucesivas administraciones de un mismo signo político, el hecho de haber mantenido en ese lapso siete éxitos comiciales consecutivos refiere una preferencia marcada de los electores factible de extenderse al orden fiscal. Además probablemente en el ámbito de la jurisdicción municipal es

donde más se verifica la coincidencia entre preferencias y estilos en la administración de la hacienda pública.<sup>39</sup>

Como hemos apuntado en el primer capítulo el perfil exhibido por las haciendas municipales modernas no se circunscriben a mantener la cobertura de servicios tradicionales sino que su actuación se extiende a misiones tradicionalmente circunscriptas a la hacienda pública central. También allí hemos destacado que el perfil presupuestario de los municipios latinoamericanos en especial ha recogido la necesidad de incorporar las nuevas funciones sin el correlativo aporte de recursos desde el nivel central. (Cetrángolo 2007). A todo este proceso no han sido ajenas las haciendas municipales de la provincia de Santa Fe. Paralelamente a toda esta incorporación de nuevas funciones los municipios santafesinos han enfrentado cada vez mayores dificultades en mantener el nivel de prestaciones correspondiente a las funciones tradicionales.

El transcurso de la evolución de la hacienda pública municipal santafesina mantiene en la ciudad de Rosario un muestrario “benchmarking” muy apreciable. La característica de ser el municipio de la provincia con mayor número de habitantes, el de mayor tamaño, y con el mayor nivel de complejidad en materia de servicios públicos lo exhiben como ejemplo y también como horizonte de referencia para otras localidades urbanas de Santa Fe. En consecuencia y en la medida de las posibilidades de cada una las haciendas municipales santafesinas remitirán al ejemplo rosarino alguna de sus estrategias de funcionamiento y acción. De allí que resulta pertinente analizar el caso de los instrumentos de captura de valor como medio de financiamiento de la hacienda pública local rosarina.

Los recursos financieros públicos procuran proveer financiamiento suficiente al desarrollo de acciones de la hacienda gubernamental en pos de la satisfacción de necesidades públicas. Para entender el rol a jugar por un instrumento financiero en particular como el que estamos analizando debemos primeramente observar la actividad financiera del estado municipal rosarino en su conjunto a fin de evaluar su funcionamiento y su introducción exitosa.

Siguiendo el trabajo de Berén y otros (op.cit. 2005, ) entendemos por nuevas funciones del municipio rosarino aquellas representadas por las cuentas que “...*designan las acciones y prestaciones que realiza el sector público municipal en el marco de la descentralización de funciones.... Las erogaciones de las Secretarías de Salud Pública, Promoción Social, y Producción y Cultura revistan estas características*”.<sup>40</sup> También se mencionan como funciones tradicionales del municipio a las agrupadas en Prestación de Servicios Públicos en general, mantenimiento de infraestructuras urbanas básicas, regulación urbanística, servicios administrativos centrales, contralor de seguridad e higiene y de inversión en obras públicas.

En función del criterio precedentemente explicado destacamos en el cuadro 4.1 los gastos ejecutados correspondientes a los ejercicios 1995-2001. A este tramo de datos lo denominamos período “precrisis” por situarse con anterioridad al colapso de la convertibilidad<sup>41</sup> y a los enormes cambios monetarios y fiscales que dicha emergencia provocó.

---

<sup>39</sup> Además en el año 2007 el ex intendente de la ciudad de Rosario Dr. Hermes Binner fue electo gobernador de la provincia de Santa Fe obteniendo una extensa mayoría electoral en la ciudad que había conducido recientemente.

<sup>40</sup> Edwards (2005) rescata como funciones del municipio rosarino en materia social las realizadas en Salud (25 % del presupuesto de la ciudad ) comprensiva de los centros de atención primaria, los hospitales de mayor complejidad y los laboratorios de especiales medicinales; el programa CRECER de promoción comunitaria y el programa de vivienda Rosario Hábitat, etc.

<sup>41</sup> Aún cuando después advertiremos que en materia social y en particular para la ciudad de Rosario la intensidad de la crisis social anterior al colapso del modelo no va en zaga con la registrada posteriormente

Cuadro 4.1 (en miles de pesos)

<b>Funciones</b>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Nuevas</i>	84412	87155	92404	90931	95862	102187	107012
<i>Tradicional</i>	177101	143200	183596	195607	213926	169348	181161
<i>Total Presup</i>	261513	230355	276000	286538	309788	271535	288173

**Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Hacienda, 2008.**

Aquí podemos observar en primer lugar la importancia notable que mantiene el gasto en “nuevas funciones” conectadas con una descentralización de gasto social<sup>42</sup> en el presupuesto de Rosario. Se puede observar un ascenso continuo de los gastos en “nuevas funciones” y una aceleración de su crecimiento a partir de la crisis recesiva iniciada en el 4to trimestre de 1998.

En segundo lugar verificamos que la participación promedio de las “nuevas funciones” fue de un 34 % del total ejecutado en este período “precrisis” habiendo crecido 5 puntos porcentuales desde el inicio al final del mismo.

Cuadro 4.2 (en porcentajes)

<b>Funciones</b>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio
<i>Nuevas</i>	32	38	33	32	31	38	37	34
<i>Tradicional</i>	68	62	67	68	69	62	63	66
<i>Total Presup</i>	100	100	100	100	100	100	100	100

**Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Hacienda, 2008.**

Sin duda la crisis social producto de la recesión transcurrida en el lapso referido anteriormente presionó a una mayor demanda de servicios de las “nuevas funciones”. Por ello es que en tercer lugar observamos que el crecimiento de los gastos en “nuevas funciones” orilló en el período precrisis un promedio del 4 % anual acumulativo. Las “funciones tradicionales” por su parte, crecieron en el período “precrisis” a un ritmo del 1,85 % anual aproximadamente el ritmo del total ejecutado.

Seguidamente en el cuadro 4.3 ubicamos el período correspondiente a los años 2002 a 2007 al que denominamos “poscrisis” cuya lectura denota el carácter inflexible de los nuevos gastos<sup>43</sup> proveyendo creciente rigidez al presupuesto rosarino. En consecuencia una crisis de financiamiento del municipio propicia un ajuste presupuestario global que recae más sobre las funciones tradicionales resultando en consecuencia una mayor proporción de gasto en “funciones nuevas”.

Cuadro 4.3 (en miles de pesos)

<b>Funciones</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Nuevas</i>	109467	129626	151011	192872	265233	265233
<i>Tradicional</i>	160409	201862	269710	383972	463170	549395
<i>Total Presup</i>	269876	331488	420721	576844	728403	814628

**Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Hacienda y Economía, 2008.**

<sup>42</sup> Por parte de los niveles jurisdiccionales superiores. En Rosario el impacto presupuestario en esa dirección data desde fines de los años 70’s.

<sup>43</sup> La más clara expresión de ese comportamiento la tiene el hecho de que durante la crisis del año 2002 las erogaciones por funciones tradicionales retrocedieron un 11 % mientras que las correspondientes a nuevas funciones sumaron una ejecución levemente creciente en un 2 %.

Durante el período “poscrisis” la proporción de los desembolsos en funciones nuevas creció 2,3 puntos porcentuales a expensas de las funciones tradicionales.

**Cuadro 4.4 (en puntos porcentuales)**

<b>Funciones</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
<i>Nuevas</i>	32	36	36	33	36	36	36
<i>Tradicionales</i>	68	64	64	67	64	64	64
<i>Total Presup</i>	100	100	100	100	100	100	100

**Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Hacienda y Economía ,2008.**

Con respecto al comportamiento dinámico del panel de gastos se advierte que durante el período “poscrisis” la proporción de los desembolsos en funciones nuevas mantuvo un crecimiento promedio del 21 % anual acumulativo mientras que las funciones tradicionales lo hicieron a un 25 %, incluyendo una reducción en el año 2002 que alcanzó un 11 %. Por su parte el monto total de los desembolsos creció en el período “pos crisis” a una tasa anual acumulativa de un 22 %.

Vale decir que durante todos los años examinados se verifican alzas de los gastos sociales del municipio y solamente en el período 1997 se verifica una pequeña caída de poco más de 2 %. Además como afirman los autores citados las funciones nuevas mantienen un componente de servicios mayor que las tradicionales y por lo tanto suponen mayor gasto en personal. (Berén y otros, op.cit, 2005).

En síntesis al culminar esta sección podemos decir que el presupuesto municipal rosarino ha observado en el período analizado una creciente presión por demanda de servicios sociales instalando una tendencia estructural a volcar cada vez más recursos en la atención de funciones desplazadas desde niveles jurisdiccionales superiores. Debe subrayarse que las obras públicas vinculadas con la prestación de “nuevas funciones” no se incluyen dentro de la evolución que en su mayor parte recoge exclusivamente erogaciones corrientes. Además, como es bien conocido el municipio ha realizado considerables gastos de capital<sup>44</sup> asociados a estas funciones por lo que la tendencia precitada habría sido más profunda. Por otra parte la habilitación y la inminente puesta en marcha de muchos de los proyectos procurarán un mayor gasto corriente futuro e incidirán en una consolidación de la modificación estructural del presupuesto de la ciudad.

## **IV.2 Similitudes y diferencias con otros municipios santafesinos (Gastos)**

Como hemos dicho inicialmente el presupuesto rosarino mantiene sensibles diferencias con el de otros municipios de la provincia debido al tamaño de la ciudad y principalmente a la complejidad de servicios que el estado municipal tiene a su cargo. Dentro del ordenamiento de la Ley Orgánica de Municipios (nº 2756 del año 1939) tenemos a la ciudad de Rosario conjuntamente con la ciudad de Santa Fe como municipios de 1ª categoría (supone una población superior a los 200.000 habitantes). La legislación también distingue como municipios de segunda categoría a aquellos con población superior a los 10.000 habitantes aunque inferior a los 200.000. Tenemos a principios del año 2008 46 municipios de segunda categoría y 315 comunas (población menor a los 10.000 habitantes).

Dentro de los municipios de primera categoría el presupuesto de la ciudad de Rosario mantiene sensibles diferencias con el de la ciudad de Santa Fe. Las diferencias se explican principalmente en que al ser esta última ciudad capital de la provincia mantiene una serie de

<sup>44</sup> Debe destacarse que muchos de estos proyectos han contado con financiamiento internacional por lo que han pasado por una rigurosa evaluación de sus costos y beneficios sociales.

servicios a cargo de esa jurisdicción para los cuales la ciudad de Rosario no mantiene similar tratamiento. A pesar de gastar en “servicios sociales y culturales” aproximadamente el 40 % del presupuesto no mantiene la misma composición del distrito rosarino. Por ejemplo en el rubro de salud, que como hemos visto componía el rubro principal de las dinámicas “nuevas funciones” a cargo del municipio rosarino la provincia de Santa Fe gasta en la zona que abarca todo el departamento Rosario menos de \$ 95 por habitante por año, mientras que en la zona sanitaria que comprende el departamento La Capital se gastan \$ 305 por habitante y por año<sup>45</sup>. De resultados de ello los gastos en actividades de promoción comunitaria y contención social son porcentualmente más importantes en el municipio santafesino. Además las condiciones sociales de la ciudad capital de la provincia son más estables por el predominio del empleo público, en cambio, para el municipio rosarino las crisis sociales importan sensibles impactos que deben abordarse de inmediato sin vacilaciones<sup>46</sup>.

Con respecto a los municipios de segunda categoría no se cuenta con una información sistemáticamente ordenada<sup>47</sup> y mantienen sensibles diferencias de dimensión territorial, complejidad de servicios y población. No obstante hemos examinado los de la ciudad de Rafaela y los del municipio de San Lorenzo, ciudades con casi 70.000 habitantes en el caso de la primera y 27.000 la segunda. En el primero de los casos examinando el presupuesto del ejercicio 2007 advertimos que por Gastos de Transferencia rubro comprensivo de la mayoría de los gastos contemplados como “funciones nuevas” en el municipio rosarino esta jurisdicción prevé poco menos de un 10 % del total de erogaciones presupuestadas. En el caso del municipio sanlorencino examinando la cuenta general del ejercicio 2007 podemos ver una ejecución de gastos conectados con la denominación de “nuevas funciones” que venimos trabajando del 12 % del total de erogaciones ejecutadas<sup>48</sup>. Como vemos en los casos analizados de municipios de segunda categoría en el ordenamiento legislativo provincial tenemos una sensible merma en los gastos de “nuevas funciones”. (Concejo Municipal ciudad de San Lorenzo, 2008).

#### **IV. 3 Los recursos financieros públicos del presupuesto rosarino**

Analizaremos un período de tiempo similar al investigado para los gastos y distinguiremos primeramente la importancia de los recursos tributarios y no tributarios para luego acceder en los primeros a aquellos de origen local y externo. Nuestro propósito es verificar dentro de los tributos de recaudación propia la importancia de aquellos instrumentos de captura de valor que hemos reseñado en capítulos anteriores.

En el cuadro 4.5 exhibimos los recursos del municipio por los años que hemos denominado de “precrisis” y a continuación en el cuadro 4.6 verificamos los mismos años en porcentuales del total de recursos.

---

<sup>45</sup> Datos proporcionados por Hernández (2006) con referencia al presupuesto provincial 2006.

<sup>46</sup> Las diferencias del número de pobladores marcan las urgencias. En Rosario la población se acerca al millón cien mil habitantes, mientras que en Santa Fe no llega a los cuatrocientos mil.

<sup>47</sup> Para el detalle necesario en este trabajo la información de la Dirección de Municipios de la Provincia de Santa Fe no permite hacer un análisis comparativo satisfactorio.

<sup>48</sup> Con el mismo criterio institucional aplicado en el caso de Rosario se atribuyó a estas nuevas funciones la ejecución de erogaciones de las Secretarías de Salud Pública y de Acción Social y Promoción Comunitaria.

**Cuadro 4.5 (en miles de pesos)**

Recursos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Totales</i>	258378	238383	274922	290289	293738	278938	282790
<i>Tributarios</i>	227008	224855	253816	261643	257367	260020	246407
<i>Tributarios Otras jurisdicciones</i>	100026	96192	107598	107890	110802	114372	105930
<i>Tributarios Propios</i>	126982	128662	146226	153753	146565	145648	140478
<i>No tributarios</i>	31371	13529	21106	28646	36371	18919	36382

**Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Hacienda y Economía, 2008.**

**Cuadro 4.6 (en porcentajes)**

Recursos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Promedio prec
<i>Totales</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
<i>Tributarios</i>	87,86	94,33	92,32	90,13	87,62	93,22	87,13	90,37
<i>Tributarios Otras jurisdicciones</i>	38,71	40,35	39,14	37,17	37,72	41,00	37,46	38,79
<i>Tributarios Propios</i>	49,15	53,97	53,19	52,97	49,90	52,22	49,68	51,58
<i>No tributarios</i>	12,14	5,68	7,68	9,87	12,38	6,78	12,87	9,63

**Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Hacienda y Economía, 2008.**

De la lectura de los cuadros precedentes podemos observar, en el período “precrisis” una alta proporción de recursos tributarios en el sostenimiento del presupuesto rosarino y dentro de los mismos un comportamiento relativamente estable de las participaciones entre los recursos de propia jurisdicción y los provenientes de transferencias nacionales o provinciales. La participación de recursos no tributarios sigue un curso más fluctuante y asimilable al curso de los negocios (en el caso del endeudamiento) o del ciclo político (en el caso de los subsidios). (Berén y otros, op.cit., 2005). Otra conclusión que se colige del examen de los cuadros precedentes es la de que en este período los recursos tributarios han sido insuficientes para la atención del total de los gastos.<sup>49</sup>

En los cuadros 4.6 y 4.7 vamos a examinar las mismas variables de la estadística anterior pero referidos al período que denominamos “poscrisis”. La primera impresión que mantenemos es la del crecimiento de los valores nominales. Para evitar discusión acerca de la mejor forma de homogeneizar cifras nos seguiremos manejando con porcentajes cuyos guarismos recogemos en el cuadro 4.7.

<sup>49</sup> Si no fuera por las bruscas oscilaciones a que nos tiene acostumbrados la economía argentina no debería asombrar que el endeudamiento participara activamente en el financiamiento de la obra pública de infraestructura urbana. Más aún como sostiene Sandroni (2004) sería lo natural que el presupuesto cargase con menores erogaciones en obra pública y mayores en intereses y servicios de la deuda pública.

Cuadro 4.6 (en miles de pesos)

<b>Recursos</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Totales</i>	285526	387734	467691	585025	724786	913055
<i>Tributarios</i>	243207	299907	380493	444021	556014	670917
<i>Tributarios Otras jurisdicciones</i>	106292	120289	167156	208212	251138	342436
<i>Tributarios Propios</i>	136945	179618	213337	235808	304880	328481
<i>No tributarios</i>	43219	87417	87198	141004	168772	242138

Cuadro 4.7 (en porcentajes)

<b>Recursos</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio
<i>Totales</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	
<i>Tributarios</i>	85,18	77,35	81,36	75,90	76,71	73,48	78,33
<i>Tributarios Otras jurisdicciones</i>	37,23	31,02	35,74	35,59	34,65	37,50	35,29
<i>Tributarios Propios</i>	47,96	46,33	45,61	40,31	42,06	35,98	43,04
<i>No tributarios</i>	15,14	22,55	18,64	24,10	23,29	26,52	21,71

**Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría de Economía y Hacienda, 2008.**

De la lectura del cuadro precedente vemos que durante el período “poscrisis” la cobertura tributaria de los gastos ha descendido notablemente desde más de un 90 % en el período “precrisis” a poco más de un 78 % en la segunda etapa. Igualmente se verifica una menor participación de recursos tributarios propios. Resulta notable la evolución de los recursos no tributarios asociados al endeudamiento o a subsidios de otras tesorerías. Cabe subrayar que este comportamiento importa una mayor vulnerabilidad de la hacienda pública rosarina a los vaivenes del ciclo económico. Hasta el momento de redactar el presente informe esta exposición no ha afectado las finanzas rosarinas por hallarse en curso un ciclo expansivo.

En cuanto a la presencia de instrumentos de captura de valor en el presupuesto rosarino tenemos que definir primeramente cuales de los recursos percibidos por el sector público municipal pueden atribuirse a esta variedad. En tal sentido apoyamos la selección practicada por Morales (2005) en cuanto a identificar recursos que se vinculan con la movilización de plusvalías urbanas. Esta visión rescata en el municipio rosarino el carácter “ad valorem” de la Tasa General de Inmuebles<sup>50</sup>. También destaca como recurso con referencia a valuaciones la contribución de mejoras que permite recuperar hasta un porcentaje del valor de las obras públicas sobre el que se anota ha ido menguando su participación a pesar de desarrollarse cuantiosas inversiones que redundan en valorizaciones del suelo urbano. Por ello es que el autor precitado examinando valores del año 2004 nos indica la relación que mostramos en el cuadro 4.8.

<sup>50</sup> La Municipalidad de Rosario mantiene desde hace muchos años una Dirección de Topografía y Catastro que procede a valuar las propiedades conforme criterios técnicos. Dichas valuaciones sirven de base para el cálculo de la Tasa General de Inmuebles que mantiene una modesta pero firme progresividad.

Cuadro 4.8

**Infraestructura urbana e ingresos Inmobiliarios**

(Municipalidad de Rosario. Año 2004 a 2007 en millones de pesos)

<b>Concepto</b>	<b>Identificación</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Ingresos relacionado con inmuebles</b>	Incluye la tasa General de inmuebles <sup>51</sup> , la coparticipación de Impuesto Inmobiliario, la contribución de Mejoras y las tasas por servicios relacionados con los inmuebles.	41,45	42,51	46,22	48,50
<b>Gasto relacionado con obra pública urbana</b>	Corresponde la Inversión Total en Obra Pública presupuestada en S. de Obras Públicas	58,58	100,28	108,0 2	107,5 3
<b>Déficit</b>	Diferencia entre el ingreso relacionado con inmuebles y el gasto relacionado con obra pública.	17,13	57,77	61,80	59,03

Fuente: Morales (2005) y Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario

Como se podrá apreciar hemos extendido esa apreciación a los años 2005 a 2007 donde el fenómeno se agudiza. El municipio produjo ajustes en los recursos asociados a valuaciones inmobiliarias (ha sido el caso del aumento de la Tasa General de Inmuebles acaecido en el año 2006) pero no se han producido aumentos en los recursos de similares características que surgen desde las arcas provinciales.<sup>52</sup> Si bien existe un recorrido aún posible para revaluaciones inmobiliarias locales es cierto que no se podrá apelar a las mismas sino se verifican ajustes en las partidas extraterritoriales. Más aún cabe este razonamiento cuando como anotan Berén y otros (op.cit. 2005) buena parte de la inversión en obras públicas a cargo del municipio rosarino trasciende las obligaciones marcadas por la Ley Orgánica de Municipios y adquieren el carácter de obras para el "Área Metropolitana"<sup>53</sup>. También los mismos autores subrayan que hay gastos correspondientes a "nuevas funciones" que mantienen un creciente "efecto derrame" sobre otras jurisdicciones. En ese contexto no es extraño aseverar que el mayor componente de recursos externos que hemos verificado en el presupuesto rosarino de los últimos años deberá ampliarse en el futuro.

**IV. 4 Similitudes y diferencias con otros municipios santafesinos (Recursos)**

Si bien como hemos enunciado anteriormente no existe una información sistematizada en las finanzas públicas municipales apelaremos a investigaciones anteriores (Sciara y otros, op.cit. 2003) que han echado luz sobre las características de la tributación municipal en la provincia de

<sup>51</sup> La recaudación de TGI se toma por el valor de la participación correspondiente a Fondos Municipales diversos en su mayoría aplicables a la obra pública.

<sup>52</sup> Las valuaciones de las parcelas en los impuestos inmobiliarios urbano y rural no son ajustadas desde el año 1996.

<sup>53</sup> Principalmente comprensiva de la superficie del departamento Rosario y fracciones de departamentos vecinos. Existen dentro de esa región una constelación importante de municipios de segunda categoría.

Santa Fe y las combinaremos con los datos más actuales recibidos desde las propias haciendas municipales referidas en oportunidad de analizar el capítulo de gastos.

En relación a la ciudad de Santa Fe que como hemos dicho comparte con Rosario la categoría municipal prevista por la ley 2756, es relevante rescatar que mantiene una proporción de ingresos extra jurisdiccionales de aproximadamente el 45 % contra un 35 % del de la ciudad de Rosario<sup>54</sup>. También se advierte que el municipio capitalino mantiene una baja proporción de endeudamiento para su evolución presupuestaria, los recursos corrientes<sup>55</sup> de ese municipio se hallan por encima del 90 % de los recursos totales. En los recursos relacionados con la movilización de plusvalías en el sentido expresado en los párrafos precedentes tenemos que en la ciudad de Santa Fe este recurso<sup>56</sup> mantiene una proporción cercana al 35 % de los recursos tributarios lo que resulta algo inferior a Rosario en la cual orilla el 40 %.

Si examinamos la información proveniente de los otros dos municipios citados advertimos en el caso de Rafaela (con cifras provenientes del presupuesto 2007) que sus recursos corrientes contienen un 62 % de recursos de origen municipal y un 38 % de recursos provenientes de otras jurisdicciones. Los recursos corrientes a su vez representan un 88 % de los recursos totales. Los tributos movilizados de plusvalías (, coparticipación de inmobiliario, tasa general de inmuebles y contribuciones de mejoras) importan un 23 % de los recursos tributarios. En el caso de la Municipalidad de San Lorenzo las ejecuciones presupuestarias 2005 y 2006 nos arrojan un promedio de 38,5 % de recursos provenientes de otras jurisdicciones y un 61,5 % de recursos de origen municipal. En el caso de los recursos corrientes en el municipio santafesino representan un 95 % de los recursos totales. Los tributos movilizados de plusvalías alcanzan un 15 % de los recursos tributarios. En todas las jurisdicciones es posible ver sobretasas a los terrenos baldíos que procuran introducir un gravamen implícito al suelo improductivo.

Atento lo expresado en párrafos anteriores notamos una amplia disponibilidad de recursos relacionados con el incremento del valor catastral que mantiene un amplio desaprovechamiento. Particularmente este atraso es manifiesto en el Impuesto Inmobiliario provincial ante los palpables retrocesos en que se hallan sumidos los valores catastrales base. Esta estimación no ha recogido la fuerte valorización de los últimos cinco años y su virtual congelamiento limita la actualización de avalúos en aquellas ciudades que no dependen de ella. Sin embargo, en el caso de Rosario se ha perjudicado la percepción de estos recursos por el estancamiento en la participación del Impuesto Inmobiliario pero el municipio supo producir hacia el año 2006<sup>57</sup> una reforma de la Tasa General de Inmuebles que supuso rezonificaciones y actualizaciones de valor logrando alguna recuperación de capacidad reguladora y una mayor equidad en la distribución de la carga.

Finalmente y aún con las limitaciones que supone la incompleta verificación estadística practicada se puede colegir que el proceso de transformación de las finanzas públicas municipales hacia funciones más conectadas con las transferencias y el combate a la pobreza afecta<sup>58</sup> y afectará el financiamiento de regulación y aprovisionamiento de suelo servido en cada territorio. Es por ello que resulta imprescindible un mayor uso de los instrumentos de captura de valor en el

---

<sup>54</sup> Conforme las cifras del presupuesto 2008 aprobado por ordenanza 11496.

<sup>55</sup> Los constituyen los ingresos tributarios (de propia jurisdicción y por transferencias recibidas), ingresos no tributarios, venta de bienes y servicios, ingresos de operación, rentas de la propiedad, etc . Para mayor abundamiento (Sciara y otros, 2003).

<sup>56</sup> En estas ciudades por ley 2996 la ejecución del catastro se ha lla a cargo de los respectivos municipios.

<sup>57</sup> Fue aprobada por ordenanza 7949 el 22/12/2005 y comenzó a aplicarse en el año 2006.

<sup>58</sup> El nuevo subsecretario de Aguas de la gestión del gobernador Binner ha declarado que conforme estimaciones de ese departamento alrededor de 53 % de la población santafesina carece de cloacas y tratamiento de efluentes. Además sólo 15 ciudades de la provincia son abastecidas con aprovisionamiento de agua potable y alrededor de 347 localidades consumen agua de insuficiente calidad. (La Capital 15/08/2008).

financiamiento de los municipios santafesinos para procurar una mejor regulación del espacio territorial y un financiamiento más equitativo del progreso urbano.

#### IV.5 La presencia de instrumentos de captura de valor en el presupuesto municipal rosarino y su probable consideración futura.

Como hemos adelantado en los párrafos anteriores la Municipalidad de Rosario ha desarrollado en los últimos años fuertes intervenciones públicas en proyectos urbanísticos generadores de importantes plusvalías. También hemos visto que la estructura tributaria municipal adolece de instrumentos de captura de valor suficientes que posibilitarían un mejor financiamiento de sus funciones presupuestarias. Particularmente esto resulta necesario en una era donde la ciudad se ha visto cada vez más compelida a desarrollar acciones sociales ante el repliegue de las jurisdicciones tradicionalmente afectadas a estas funciones. Si bien a partir del año 2006 se ha producido un “quiebre” de tendencia el cuadro estructural de recursos no ha variado y se precisa una profundización de esa reforma. Los instrumentos con los que se cuenta son los tradicionales (tasa general de inmuebles y contribuciones de mejoras) no resultando su diseño adecuado para tal fin. En particular es notoria la pérdida de importancia de la contribución de mejoras ya reseñada que la ha tornado casi insignificante.

Por los motivos expuestos referidos por un lado a la oportunidad histórica en virtud del proceso de desarrollo urbanístico como a la visible carencia de herramientas adecuadas desde el punto de vista tributario que acompañen este proceso se hace necesario y resulta viable pensar el desarrollo de una nueva batería de instrumentos integradores y movilizados de las plusvalías urbanas. Siguiendo el formato de Morales (op cit 2005) podemos entonces aproximar con datos del año 2004 el valor de las plusvalías urbanas desaprovechadas que exponemos en el cuadro siguiente.

Cuadro 4.9  
**Recuperación de plusvalía**  
 (Municipalidad de Rosario. Año 2004)

<b>Concepto</b>	<b>Identificación</b>	<b>Valor</b>	<b>Unidad de Medida</b>
<b>Valor del suelo de la municipalidad.</b>	Da una idea de lo que vale el suelo en la municipalidad, es decir el potencial de lo que se puede movilizar en favor de su financiamiento. Se obtiene de ajustar el valor catastral según el nivel de subvaluación y de subregistro y extrayendo el valor de la parte correspondiente al suelo.	<b>6.792,4</b>	millones de pesos
<b>Plusvalía recuperada fiscalmente</b>	suelo de la ciudad recuperado por a fiscal en un año. Se obtiene aquellos tributos que gravan a la n y cuando la base de dicho tributo amente el valor del suelo.	<b>91,2</b>	millones de pesos

<b>Tasa de recuperación fiscal de la plusvalía</b>	Sugiere la velocidad con la que se recupera la plusvalía del suelo en favor de la ciudad. El porcentaje representa la totalidad de los ingresos propios cuya fuente es directa o indirectamente el suelo respecto del valor total del suelo de la municipalidad.	<b>1,34%</b>	%
<b>Efectividad de la recuperación fiscal de la plusvalía</b>	Da una idea del nivel al que se está recuperando fiscalmente la plusvalía respecto del potencial que se podría estar recuperando. Se obtiene de comparar la tasa de rendimiento de los capitales medido a través de la tasa de interés de los bancos.	<b>14,0%</b>	%
<b>Potencial financiamiento urbano vía suelo</b>	Es la relación inversa del indicador anterior y permite visualizar el número de veces que podrían incrementarse los ingresos de una municipalidad movilizand las plusvalías del suelo, en estricto sentido: movilizand las rentas del suelo.	<b>7,1</b>	Veces

Fuente: Morales (2005) y Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario

Dado este diagnóstico se comprende la decisión del municipio de proceder a una revisión de la tasa general de inmuebles que efectivamente se produjo en el año 2006 por la comentada ordenanza 7949 modificatoria del Código Tributario Municipal.

Se vislumbra que en el pensamiento de la dirigencia del municipio rosarino los instrumentos de aprovechamiento de plusvalías urbanas y de regulación de suelo han cobrado una consideración más que interesante.<sup>59</sup> Por ello es que en las páginas siguientes vamos a incluir las respuestas que a un cuestionario de los autores del presente trabajo produjeron la actual Subsecretaría de Economía de la Municipalidad de Rosario Lic. Eleonora Scagliotti y el actual presidente del Concejo Municipal de Rosario Sr. Miguel Zamarini. El objetivo de las entrevistas es acceder a la opinión de funcionarios y legisladores acerca de la captación de plusvalías urbanas a través de los recursos financieros percibidos por el Municipio de Rosario.

<sup>59</sup> Esa consideración se hace más que evidente desde el acceso al financiamiento internacional de determinados programas del municipio que han abierto un proceso de modernización de sus finanzas. Véase la publicación preparada por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (2004) que reseña aspectos conceptuales e instrumentos utilizables para la recuperación de plusvalías urbanas incluyendo capítulos del informe preparado para el municipio por el Lincoln Institute of Land Policy institución especializada en esta temática.

## **IV.6 Instrumentos de captura de valor en los Municipios: ENTREVISTAS A FUNCIONARIOS Y LEGISLADORES**

### **A) (Respuestas de la Subsecretaria de Economía Lic. Eleonora Scagliotti)**

#### **1) Considera que la asignación de funciones que tiene el Municipio puede ser atendida por los recursos financieros con los que cuenta actualmente?**

*Claramente, la estructura de financiamiento con que hoy cuenta el Municipio no responde a la estructura de gastos que el mismo enfrenta. En materia de gastos, se evidencia una participación cada vez más importante de los asociados a las “nuevas funciones”, asumida por los municipios en el marco del proceso de descentralización, En el caso de Rosario, estas nuevas funciones, junto con la inversión en obra pública, representan el 50% del gasto total en 2007*

*Frente a ello, las estructuras tributarias han permanecido relativamente rígidas y, aún cuando se han producido algunas reformas (en Rosario sobresale la implementada hacia fines de 2005, que afectó no solo a la TGI sino a la mayoría de las tasas y derechos menores), las mismas no resultan suficientes para cubrir las demandas asociadas al incremento en el gasto*

*Un buen indicador para poner en evidencia el fenómeno es el relativo a la relación entre los valores de emisión de cada una de las “tasas retributivas” y los costos de los servicios que a las mismas se asocian: en Rosario, para el caso de la TGI la misma se ubicaría en torno al 32% en 2007. Ello implica que, en su estructura actual, el tributo predial solo cubre algo más del 30% de los costos que al mismo se asocian.*

#### **2) Qué opinión le merece la captación de plusvalías urbanas por parte del Municipio?**

*En términos conceptuales consideramos justa la captación de plusvalías (alguien podría oponerse?). Más aun en un Municipio como el nuestro, donde el accionar del Estado es significativo, tanto en términos de inversión en obra pública como en materia de reformas en la normativa urbanística.*

*Ahora bien, tan importante como reconocer esta idea es identificar las potencialidades y restricciones de cada uno de los instrumentos de captación, en el marco normativo vigente – normas de orden nacional y/o provincial-*

*En otras palabras, no sólo debemos postular el concepto desde lo ideológico, sino que debemos hacerlo con respeto y apego a las normas vigentes, estando dispuestos a modificar las que están a nuestro alcance, pero garantizando el cumplimiento de las de otros órdenes.*

#### **3) Considera que el Municipio de Rosario tiene una política de captación de plusvalías? En caso afirmativo podría indicarnos Mediante qué instrumentos son captadas esas plusvalías?**

*En los últimos años el Municipio ha comenzado a recuperar a los convenios urbanísticos como herramienta de captación. Entendemos que, sin dudas, éste es un poderoso instrumento para que el Estado co-participe de los beneficios que a la propiedad privada le genera el cambio en la normativa urbana.*

*Un buen ejemplo es la sanción de una Ordenanza que permite reemplazar a las donaciones en terrenos por donaciones en dinero, a ser aplicadas a la compra de tierras.*

*El camino es, sin embargo, arduo y exige una negociación “caso por caso”, a diferencia de los instrumentos tributarios –cuya aplicación resulta, a nuestro entender, limitada por las normas nacionales antes mencionadas-*

**4) Ud. considera que la TGI mantiene algún componente de “captura de valor” en su diseño actual?**

*En materia de “diseño” contempla un componente de esa naturaleza, en tanto define al valor catastral como base imponible y como atribución del Departamento Ejecutivo su modificación*

- ✓ *Por valorización o desvalorización proveniente de obras*
- ✓ *Por cambio de normativa urbana que produzca alteración de dicho valor*

**5) Las Contribuciones de Mejoras han evidenciado escaso aprovechamiento en la mayoría de los presupuestos municipales de los últimos 20 años. Cual es su opinión sobre este comportamiento si es que ha existido en Rosario y la probable evolución futura de este tributo.**

*Rosario no ha escapado a esta realidad general: la contribución de mejoras evidencia una participación poco significativa en la recaudación tributaria propia (menos del 1%). En el caso de Rosario, entendemos que el fenómeno tiene más de un origen:*

- *la limitación de su aplicación a obras de pavimento y gas, en tanto la normativa no prevé el cobro de este tributo por valorización derivada de otras inversiones, por ej, en espacios verdes, plazas, etc. Estas últimas han tenido una participación creciente en el presupuesto municipal, no pudiendo ser recuperadas por medio de la contribución*
- *la inequidad en el criterio de reparto del costo, que no contempla parámetros de capacidad contributiva (como la valuación de los inmuebles) sino que se sustenta en las dimensiones de los terrenos. Ello redundando en valores demasiado elevados para determinados inmuebles*
- *identificación del tributo como un instrumento político, elemento que se deriva de la existencia de un decreto que regula y determina su existencia para cada obra. Ello se traduce, en la mayoría de los casos, en un manipuleo del mismo que lo aleja de su condición de “tributo” y dificulta la instauración de su carácter coactivo*

**6) Se ha evaluado por parte del Municipio la transformación de la actual “tasa de revisión de planos e inspección de obra” por un tributo que contemple la “venta de derechos de edificación”? Si ha existido cual ha sido el resultado de dicha evaluación?**

*No. De cualquier manera la tasa hoy existente retribuye un servicio, que se presta y debe ser financiado como tal. De hecho hemos trabajado en su revisión (y elevado al órgano legislativo el proyecto) que ratifica la condición del tributo como tasa retributiva*

*Lo mas cercano a la figura de derecho de edificación es una Ordenanza puntual que se sancionó para cobrar “contribuciones compensatorias por construcción en altura”, que se cobrarían solo en determinadas zonas de la ciudad y mediante un CONVENIO PARTICULAR con cada privado involucrado, Esto es, la figura existente sigue siendo un convenio, no un tributo,*

**7) Se le consulta si tiene conocimiento de algún otro tipo de consideración de instrumento fiscal con fines regulatorios del espacio urbano y también si considerados se han desestimado por qué razón?**

*En Rosario existe una sobretasa a terrenos baldíos, que se cobra para evitar el uso especulativo del suelo urbano (actualmente solo se cobra en determinadas zonas de la ciudad)*

Fuera de esto, han surgido propuestas, que han sido desestimadas por las consideraciones normativas citadas al principio.

**B) (Respuestas del presidente del Honorable Concejo Municipal Sr. Miguel Zamarini)**

**1) Considera que la asignación de funciones que tiene el Municipio puede ser atendida por los recursos financieros con los que cuenta actualmente?**

*No totalmente, las necesidades a resolver por los gobiernos locales son cada vez mas amplias y complejas y en un contexto de desigualdades sociales no resueltas como producto de años de políticas nacionales que no han dado respuesta en ese sentido obviamente el tema de los recursos financieros con los que dispone el municipio son siempre escasos.*

**2) Qué opinión le merece la captación de plusvalías urbanas por parte del Municipio?**

*Es un tema en que Rosario está a la vanguardia en Argentina. De todos modos hay que desarrollar aun más por parte del municipio.*

**3) Considera que el Municipio de Rosario tiene una política de captación de plusvalías? En caso afirmativo podría indicarnos Mediante qué instrumentos son captadas esas plusvalías?**

*Sí. Fundamentalmente a través de la Ordenanza de Urbanizaciones respecto a las obligaciones establecidas en cuanto a la donación de suelo para espacios verdes y equipamiento comunitario que en Rosario es más exigente que lo establecido en la Ley Provincial y que de acuerdo a las últimas modificaciones, y si es de interés del municipio, el urbanizador lo puede hacer en dinero con imputación específica al Fondo de Tierras. En este caso la tasación se realiza considerando el valor agregado que genera la modificación normativa y el propio proceso de urbanización.*

*Otro caso, es una experiencia reciente establecida por la Ordenanza 7.799/04 que refiere al cobro de los derechos de construcción por encima de una determinada altura para los inmuebles frentistas a Av. Libertad y Av. Del Huerto que anteriormente no tenían restricción de altura y a partir de esta norma se fijo una altura básica de 36 m. y por encima de esa y hasta 60 o 70m según los casos el propietario paga al municipio una determinada cifra de dinero por cada metro construido en función que dicha zona tiene una alta rentabilidad por su ubicación y vistas privilegiadas. Los recursos percibidos son destinados en parte iguales al Programa de Preservación de Inmuebles de Valor Patrimonial y a obras de pavimento en los barrios periféricos. Este instrumento está contemplado en la nueva propuesta para el área central de la Ciudad en estudio en la Comisión de Planeamiento del Concejo.*

*Otra manera son las políticas de concertación público-privada para desarrollar proyectos urbanos de mediana y gran escala, a través de las cuales y mediante la figura del Convenio Urbanístico, con aprobación del Concejo, se establecen mecanismos de recuperación de plusvalía, ya sean en dinero, obras adicionales a las exigidas en las normas vigentes o mayores superficies de suelo para destinar a espacios públicos equipamiento o viviendas social. Ejemplo de esto son los emprendimientos de Puerto Norte, Parque Habitacional Ludueña, El Casino y Centro de convenciones y otros menores.*

**4) Considera que la asignación de funciones que tiene el Municipio puede ser atendida por los recursos financieros con los que cuenta actualmente? Ud. considera que la TGI mantiene algún componente de “captura de valor” en su diseño actual?**

*Relativamente. Los sistemas tradicionales que establecen los municipios y comunas para el cobro de tasas están directamente vinculados a los costos de prestación de los servicios cuyos parámetros para establecerlos son habitualmente los metros lineales de frente de cada parcela y la localización, interviniendo en algunos casos la superficie. En Rosario se utiliza una fórmula polinómica en donde interviene no solo la localización sino también el avalúo del inmueble que implica fijar un criterio solidario en el sostenimiento de las obras y servicios que realiza la Ciudad. De todas maneras este mecanismo de actualización que tenga en cuenta en mayor medida el valor del inmueble tendría que ser más dinámico y en relación a los valores reales del mercado.*

- 5) **Las Contribuciones de Mejoras han evidenciado escaso aprovechamiento en la mayoría de los presupuestos municipales de los últimos 20 años. Cual es su opinión sobre este comportamiento si es que ha existido en Rosario y la probable evolución futura de este tributo.**

*Esta es una herramienta para el financiamiento de obras contemplando la apropiación privada diferenciada entre los distintos contribuyentes en función de los beneficios que obtienen. No debería pensarse como un mecanismo de recuperación de plusvalía ya que se efectúa por única vez y tiende a financiar parte de las obras ejecutadas con fondos públicos por parte del municipio. Obras que seguramente generan un mayor valor de los inmuebles involucrados, en estos casos la recuperación de plusvalía se debería dar por la TGI a través de la reevaluación de los inmuebles afectados por las mencionadas obras.*

- 6) **Se ha evaluado por parte del Municipio la transformación de la actual “tasa de revisión de planos e inspección de obra” por un tributo que contemple la “venta de derechos de edificación”? Si ha existido cual ha sido el resultado de dicha evaluación?**

*No, pero se ha instrumentado este mecanismo por la Ordenanza 7.799/04 mediante la cual se encuadraron hasta ahora tres casos exitosos.*

- 7) **Se le consulta si tiene conocimiento de algún otro tipo de consideración de instrumento fiscal con fines regulatorios del espacio urbano y también si considerados se han desestimado por qué razón?**

*La venta de Potencial constructivo para ser utilizados en sitios de la ciudad que puedan absorberlos con el objeto de favorecer el desarrollo de áreas degradadas y de preservar inmuebles de valor patrimonial. Si bien no fueron desechados los aspectos jurídicos serían los más complejos de resolver.*

#### **IV. 7 CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Como advertimos de la revisión de las respuestas al cuestionario formulado por este equipo de investigadores tanto en el Departamento Ejecutivo como en el Honorable Concejo Municipal, donde el partido oficial mantiene mayoría absoluta, existe la opinión de continuar avanzando en la inclusión de Instrumentos de Captura de Valor con el fin de absorber la plusvalía generada por la intervención pública. Se deduce de los cuestionarios que se prefiere una intensificación del accionar en la Tasa General de Inmuebles a estos fines. No se han expresado, probablemente por falta de interrogantes puntuales al respecto, acerca de eventuales progresos provinciales en relación a la misma base pero se trasluce en las respuestas que existen barreras legales para el avance local en la materia. Las opiniones a favor de actualizaciones en la base inmobiliaria han ido variando a lo largo del año 2008 donde el nuevo Ejecutivo provincial instaló un proyecto de reforma tributaria que lo contiene. Particularmente el aspecto del proyecto provincial vinculado a la base

inmobiliaria no ha sido objeto de críticas por parte del espectro opositor aún cuando queda seguramente un largo camino de diálogo político por transitar.

## **CAPITULO V**

### **REFLEXIONES FINALES**

#### **V 1. Dificultades financieras de los municipios santafesinos y la coparticipación de impuestos.**

En los capítulos precedentes hemos examinado la naturaleza de los instrumentos de captación de plusvalías urbanas a la luz de la teoría de la hacienda pública y de la descentralización de la misma. También hemos dado cuenta de algunos de los recursos financieros de esa naturaleza con un uso más corriente en la hacienda moderna y hemos explorado algunos de sus efectos principales. En otro orden de análisis hemos procurado inscribir los instrumentos financieros examinados en el orden jurídico financiero nacional y provincial con particular referencia a la regulación de la descentralización fiscal y la autonomía de los municipios. Seguidamente hemos verificado las características principales de la hacienda pública municipal rosarina tanto en materia de gastos como de recursos trazando en forma relativamente gruesa el perfil principal de la actividad financiera desarrollada por la misma. Por último se ha verificado la magnitud de los recursos financieros vinculados con la movilización de plusvalías urbanas y se ha practicado un examen comparativo con otros municipios de la misma jurisdicción provincial intentando prever su posible uso futuro.

De resultas de lo detallado podemos practicar una primera observación en relación a la utilización en Rosario de instrumentos financieros movilizados de plusvalías urbanas. Las dificultades de orden legal relacionadas tanto con la importancia de la preservación del derecho de propiedad como en torno a la autonomía de todos los municipios santafesinos han interpuesto serias dificultades para el avance de estos instrumentos en la hacienda pública de la ciudad de Rosario. Esta realidad se impone a pesar de la insistencia con que las últimas administraciones han explorado alternativas relacionadas con estas herramientas de captación de plusvalor. Se observa una mayor afinidad con los derechos reguladores y los convenios de urbanización en desmedro de la utilización de una mayor batería de instrumentos tributarios.

En una segunda instancia observamos una marcada preferencia de los gobernantes por la imposición a las ventas en desmedro de la imposición patrimonial. El impacto político que implica la corrección de valuaciones va en desmedro del caudal del gobernante que aplica las modificaciones sobre todo si las haciendas vecinas no mantienen igual temperamento. De allí que advertimos desde los municipios un fundado reclamo por una mayor recuperación de plusvalor desde el poder fiscal provincial visto el estancamiento producido en los mismos en los últimos 10 años.

El perfil de funcionamiento de la hacienda pública rosarina mantiene un sesgo hacia acciones de clara orientación redistributiva. La atención de esas funciones requiere ingentes erogaciones de parte del sector público municipal vulnerando la correspondencia fiscal y promoviendo crecientes derrames interjurisdiccionales. La incorporación de instrumentos de captación de valores en este contexto supone un serio riesgo político a la gestión oficial debido a que las acciones redistributivas nuevas debieran ser financiadas con recursos provenientes de niveles jurisdiccionales de mayor amplitud operativa. Por lo tanto la dinámica del gasto público municipal de Rosario induce a reclamar una mayor atención extrajurisdiccional en su financiamiento. Mientras ello no sucede el escenario planteado bloquea los esfuerzos hacia una mayor correspondencia fiscal y hacia la utilización de instrumentos movilizados de plusvalías.

## **V 2. Autonomía municipal, responsabilidad fiscal e instrumentos de captura de valor para los municipios de la provincia de Santa Fe.**

Si bien no disponemos de certeros elementos de juicio el examen practicado en el capítulo 4 de la realidad de distintos municipios de la provincia de Santa Fe aventura a pensar que la insuficiencia de recursos constituye un rasgo común a las finanzas públicas locales. La imposición de techos a la coparticipación provincial<sup>60</sup> y la falta de actualización de impuestos con fuerte redistribución territorial indujeron a los municipios santafesinos al recurso del financiamiento extraordinario del Tesoro provincial. Dichos financiamientos extraordinarios fueron efectuados mediante la figura de anticipos de coparticipación u otros aportes<sup>61</sup>. Al desequilibrio estructural concurren también los “nuevos gastos” que en mayor o menor medida fueron incorporándose en estos años cercanos a la crisis del modelo de convertibilidad.

Concomitante al tránsito de la crisis ya referida se ha promovido crecientemente un debate en pos de una reforma constitucional en la provincia de Santa Fe. En materia de Finanzas Públicas se reclama la incorporación a una nueva constitución provincial del reconocimiento a la autonomía municipal. Como hemos visto en el capítulo 3 de este trabajo una reforma de la carta magna provincial con esta orientación inscribiría su texto en las corrientes más modernas en la materia y reforzaría la tendencia tanto de la constitución nacional como de las nuevas constituciones provinciales en pos del franco reconocimiento a la autonomía de los municipios. Entendemos luego del examen practicado en el capítulo 4 que dicha modificación constitucional promovería una mayor aptitud en la hacienda pública rosarina para avanzar hacia un mayor autofinanciamiento. Similar comportamiento no podría arriesgarse para el municipio de la ciudad capital dada la estructura de sus recursos con un mayoritario componente extrajurisdiccional. Tampoco podría plantear variantes significativas para la estructura tributaria de municipios de segunda categoría. Sin embargo a pesar del progreso reseñado en materia de potestades tributarias no podría deducirse una suficiencia recaudatoria plena de mantenerse la alta tasa de crecimiento de los montos empleados en “nuevas acciones”, Dicha tendencia solamente podrá ser equilibrada con un paralelo crecimiento de transferencias de recursos extrajurisdiccionales. El progreso territorial del municipio rosarino será el que marque el avance de los instrumentos tributarios en la captura de plusvalías urbanas. La correspondencia fiscal deberá abonar las erogaciones vinculadas con el aprovisionamiento de servicios a la jurisdicción. La equidad en la distribución de la carga fiscal se verá reflejada por la apelación creciente y variada a estos instrumentos.

En lo relativo a los progresos en materia de responsabilidad fiscal. Dicha preocupación deviene de la sanción en el año 2004 de la ley 25.917 de Responsabilidad Fiscal nacional a la que adhirió la provincia de Santa Fe por la ley 12.402. En el texto de esta última norma la provincia invitó a adherir a los distintos municipios con una muy floja respuesta. Como hemos afirmado en capítulos anteriores existe muy poca y desordenada información sobre los municipios y comunas en el ámbito de la provincia de Santa Fe. Las ajustadas finanzas locales han conseguido en la práctica lo que la ley procuraba en la teoría cual era la limitación al endeudamiento. La ruptura contractual de fines del 2001 y la crisis social y económica de los años siguientes impidieron en la práctica el acceso de los municipios a nuevos créditos. El derrotero de la recomposición del endeudamiento precrisis consumió buena parte de los esfuerzos de los primeros años poscrisis. No obstante la existencia de la normativa de responsabilidad fiscal a nivel nacional y provincial impedirá el acceso al endeudamiento de los entes públicos locales restringiendo en consecuencia la prosecución de buena parte de los planes de obras públicas y las obras que importaban una infraestructura estratégica han ido quedando libradas a la buena predisposición de la división del

---

<sup>60</sup> Conforme las previsiones de las leyes provinciales 7457 y su modificatoria 8437. Suprimido este techo en el año 2004 se produjo la reposición con la ley 12.397 anexa al presupuesto 2005 de la provincia de Santa Fe para finalmente derogarse definitivamente al principio de la gestión del Dr. Binner en diciembre del 2007

<sup>61</sup> Entre ellos la creciente asunción de trabajos públicos urbanos por parte del gobierno provincial.

gobierno provincial o a la ayuda que pueda proporcionar el gobierno nacional en la materia. En consecuencia consideramos que los instrumentos movilizados de plusvalías urbanas posibilitarían un mejor cumplimiento de la normativa de responsabilidad fiscal que debiera revisarse integralmente y adecuarse a la estructura financiera de los municipios y comunas santafesinos.

Para terminar nuestras reflexiones podemos decir que la disposición de instrumentos tributarios de captura de valor en las finanzas municipales de Rosario y de otros municipios importantes de la provincia será posible de producirse una reforma constitucional que propicie una mayor autonomía de los municipios lo que permitirá derribar ciertas barreras institucionales que se interponen a una más atrevida utilización. Sin perjuicio de ello la mayor disposición de potestades fiscales no constituirá una solución al problema del visible desfinanciamiento en los municipios de la provincia. Se necesita una más amplia redefinición de los roles a jugar por los distintos entes públicos en la satisfacción de las distintas necesidades sociales, un correlativo régimen de potestades fiscales para su financiamiento y un régimen de transferencia entre niveles jurisdiccionales. La inspiración de esa matriz financiera debe fundarse en la más moderna dotación de recursos financieros entre los cuales se encuentran los reseñados en este trabajo.

### **Bibliografía Consultada Capítulo I**

- **Asensio Miguel Ángel** “Descentralización, autonomía financiera e instituciones en la reforma del Federalismo Fiscal Argentino”. En Estudios Sociales año X nº 19, Santa Fe, 2do. Semestre, 2000.
- **Asensio Miguel Ángel** “Una nota sobre la dimensión fiscal de la descentralización”. Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal. IAE-Universidad Austral y Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata. Pilar, noviembre de 2001.
- **Banco Interamericano de Desarrollo** “Procesos de descentralización en Latinoamérica: Colombia, México, Chile y Perú”. En Boletín de Transparencia Fiscal. Washington D.C., 2006. “
- **Buchanan James y Brennan James** “El poder fiscal” Editorial Folio, Barcelona, 1995.
- **Buchanan James y Tullock Gordon** “El cálculo del consenso” Editorial Planeta, Barcelona, 1993.
- **Díaz Frers Luciana** “Los datos oficiales muestran que hay un injusto reparto del Gasto Público Social”. En La Nación 10/08/2003.
- **Due John y Friedlander Ann** “Análisis Económico de los impuestos y del Sector Público”. Editorial El Ateneo. Buenos Aires, 1984.
- **Finot Iván** “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”. En Revista de la CEPAL nº 78. Santiago de Chile, Diciembre de 2002.
- **Gallo Lucas**. “Funciones y recursos de los gobiernos locales. El caso del Municipio de Rosario”. Tesina Licenciatura en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario. Octubre 2005.
- **González Cano Hugo** “El federalismo fiscal y la descentralización tributaria”. Boletín de la Dirección General Impositiva. Buenos Aires, 1993
- **Lindahl Eric** “Just taxation a positive solution” en Musgrave Richard y Peacock Alan (eds) “Classics in the theory of Public Finance”. International Economic Association. London. Mc Millan.

- **Macon Jorge** “Economía del Sector Público”. Editorial Mc Graw Hill. Bogotá 2001.
- **Macón Jorge** “El federalismo fiscal en los Estados Unidos”. Consejo Federal de Inversiones. Buenos Aires, 1996.
- **Musgrave Richard** “Teoría de la Hacienda Pública”. Editorial Aguilar, Madrid 1958.
- **Musgrave Richard y Musgrave Peggy.** “Hacienda pública teórica y aplicada”. Mc Graw Hill Editor. Madrid 1993.
- **Núñez Miñana Horacio** “Finanzas Públicas” Editorial Macchi, Buenos Aires, 1994.
- **Oates Wallace.** “Federalismo Fiscal”. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- **Porto Alberto.** “Federalismo Fiscal: El caso argentino” Editorial del Instituto Di Tella. Buenos Aires, 1990.
- **Samuelson Paul** “Pure theory of public expenditure”. Review of Economics and Statistics. Noviembre de 1954.
- **Sciara Ángel** “El sistema de coparticipación argentino en el largo plazo”. Jornadas del Plan Fénix. Buenos Aires, 2005.
- **Serra José y Rodrigues Afonso José Roberto** “El federalismo fiscal en Brasil: una visión panorámica”. Revista de la CEPAL nº 91. Santiago de Chile, abril de 2007.
- **Stiglitz Joseph** “Economía del Sector Público” Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1998.
- **Tiebout Charles** “A pure theory of Local Public Government Expenditure” Journal of Political Economy, October 1956.

### **Bibliografía Consultada Capítulo II**

- **Buchanan James.** “On economic theory of clubs”. Economica. Febrero 1965
- **George Henry** “Progreso y Miseria” Editorial Claridad. Buenos Aires, 1942
- **Jarach Dino** “Curso de Finanzas Públicas y Derecho Tributario” Editorial Cangallo, Buenos Aires, 1981.
- **Jaramillo Samuel** “Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías” Lincoln Institute of Land Policy. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística Universidad Nacional de Rosario, Curso sobre Mercados del Suelo. Rosario, 2004.
- **Macón Jorge** “Exposición en Seminario Taller – Aspectos jurídicos asociados a la implementación de nuevos instrumentos de captación de plusvalías” Rosario, 2005.
- **Macón Jorge** “Economía del Sector Público”. Editorial Mc Graw Hill. Bogotá, 2001.
- **Muzárabe Richard y Muzárabe Pega.** “Hacienda pública teórica y aplicada”. MC Gras Hill Editor. Madrid 1993
- **Bolsón Mancar** “La lógica de la acción colectiva” en Spiler y Tommassi “Economía e instituciones” Editorial EUDEBA. Buenos Aires, 2001.
- **Smolka Martim y Amborski David** “Captura de plusvalías para el desarrollo urbano una comparación interamericana”. En Curso Desarrollo Profesional Recuperación de plusvalía como Instrumento de Promoción del Desarrollo Urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. Río de Janeiro, octubre de 2006.

- **Stiglitz Joseph** “Economía del Sector Público” Antoni Bosch Editor, Barcelona, 1998.

### **Bibliografía Consultada Capítulo III**

- **Álvarez Echagüe, Juan Manuel** “Exposición en Seminario Taller - Aspectos jurídicos asociados a la implementación de nuevos instrumentos de captación de plusvalías”, Rosario, 2005.
- **Álvarez Echagüe, Juan Manuel**, “Los Municipios, su status jurídico y sus potestades financieras y tributarias en el marco de la Constitución reformada”, Impuestos 1999 – B – 2436.
- **Andorno Luis O y otros** “Dictamen sobre Facultades fiscales municipales” Carrera de Especialización en Derecho Inmobiliario. Rosario, 2006.
- **Bielsa Rafael** “Tratado de Derecho Administrativo”. Buenos Aires, 1957.
- **Bonacina Milton S.** “La potestad tributaria municipal” Editorial Errepar. Buenos Aires, 2006.
- **Bulit Goñi Enrique** “Implicancias de la Reforma Constitucional de 1994 en materia de potestades fiscales municipales”. Revista La información Tomo LXXIII septiembre 1994.
- **Bulit Goñi Enrique** “Reflexiones sobre el régimen de coparticipación federal y respecto de los impuestos locales” en Doctrina Tributaria Errepar tomo XI nº 138 – octubre 1991.
- **Macón Jorge** “Facultades para establecer contribución de mejoras y derechos sobre plusvalías” Exposición en Seminario Taller – Aspectos jurídicos asociados a la implementación de nuevos instrumentos de captación de plusvalías Rosario, 2005.
- **Maldonado Copello María M.** “La propiedad en la constitución colombiana de 1991- Superando la tradición del Código Civil”. En Jaime Arocha (comp.). Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales. Bogotá 2004.
- **Marienhoff Miguel** “Tratado de Derecho Administrativo” Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1990.
- **Santos, María de los Ángeles**, “Informe Técnico al Municipio de Rosario”, Rosario, 2005.
- **Spisso Rodolfo R.** “Autonomía del régimen institucional de la ciudad de Buenos Aires y sus implicancias tributarias” en Doctrina Tributaria Errepar. Tomo XV pg. 380.
- **Villegas Basabilbaso Francisco**, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, 1950.

### **Bibliografía Consultada Capítulo IV**

- **Berén Teresa, Scagliotti Eleonora y Ruescas Nicolás.** “Funciones y recursos de la Municipalidad de Rosario”. XXXVII Jornadas de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba 2005.
- **Cetrángolo Oscar.** “Financiamiento municipal y combate a la pobreza: ejes de análisis”. Comisión Económica para América Latina. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Documento nº 134. Santiago de Chile, diciembre de 2007.
- **Concejo Municipal de la Ciudad de San Lorenzo.** Comisión de Presupuesto y Hacienda. Rendiciones de Cuentas Ejercicios 2005 y 2006.

- **Edwards Gonzalo.** “Financiamiento del desarrollo urbano”. Documento de Trabajo nº 171. Pontificia Universidad Católica de Chile. Agosto de 2005.
- **Hernández Esteban.** “Coparticipación provincial a municipios y comunas”. Presentación de la Fundación Apertura a la Jornada de debate sobre Coparticipación a municipios y comunas organizada por el Honorable Concejo Municipal de Rosario. Rosario, 2006.
- **Morales Schechinger, Carlos.** “Investigación sobre el financiamiento de una Municipalidad. Ejercicio correspondiente al Curso sobre Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con suelo urbano”. Lincoln Institute of Land Policy. Washington, 2005.
- **Municipalidad de Rafaela.** Presupuesto Ejercicio 2007. Disponible en [www.rafaela.gov.ar](http://www.rafaela.gov.ar) . Agosto de 2008.
- **Municipalidad de Santa Fe.** Presupuesto Ejercicio 2008. Ordenanza 11.496. Disponible en [www.santafeciudad.gov.ar](http://www.santafeciudad.gov.ar). Agosto 2008
- **Sandroni Paulo.** “Financiamiento de grandes proyectos urbanos”. Lincoln Institute of Land Policy. Washington, 2004.
- **Sciara Angel, Ameriso Claudia, Goytia Marisa y otros** “Financiamiento de los gobiernos locales en la provincia de Santa Fe”. Octavas Jornadas “Investigaciones en la Facultad”. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2003.