Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Expediente 2876-D-2016
Impuesto a los Inmuebles Vacantes

PROYECTO DE LEY

LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES
SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°.- La presente ley tiene por objeto consolidar la función social de la propiedad y promover el uso equitativo del suelo urbano a efectos de resolver progresivamente el déficit habitacional y garantizar el acceso a una vivienda digna.

Artículo 2°.- Créase el Impuesto a la Vivienda Ociosa cuyo monto equivale al cincuenta por ciento (50%) del importe anual a abonar en concepto de Impuesto Inmobiliario y Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza sobre el inmueble correspondiente.

Artículo 3°.- Dicho impuesto grava a los inmuebles que, encontrándose aptos para ser utilizados como vivienda, permanezcan deshabitados por más de doce (12) meses consecutivos, sin mediar una causa justificada.

Entiéndase por causa justificada el hecho que el inmueble se encuentre en construcción, esté sujeto a un proceso judicial o el titular, tratándose de su única propiedad, se haya trasladado temporalmente por razones laborales, académicas o sanitarias, acreditadas de manera fehaciente ante la autoridad de aplicación.

Artículo 4°.- La reglamentación establece los topes mínimos de consumo de los servicios públicos a partir de los cuales se presume que una vivienda está ociosa, quedado a salvo la posibilidad del titular de presentar pruebas en contrario.

Artículo 5°.- El monto del impuesto fijado en el artículo 2°, se incrementa progresivamente en un cien por ciento (100%), cada dos (2) años transcurridos sin que se modifique la situación de ociosidad.

Artículo 6°.- En coordinación con el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, la autoridad de aplicación establece una línea de subsidios y créditos blandos destinados a financiar la realización de obras de remodelación y refacción inmuebles deshabitados, cuyos titulares acepten incorporarlos al mercado formal de alquileres.

Artículo 7°.- Finalizadas las obras cuya ejecución debe ser periódicamente controlada por la autoridad de aplicación, el inmueble pasa a integrar por un plazo de tres (3) años, el programa de alquiler social que la misma implementa a efectos de favorecer el ingreso a ese mercado de sectores sociales tradicionalmente excluidos.

La reglamentación define los requisitos de acceso de los destinatarios al programa, las condiciones mínimas de los contratos de locación que se celebren en su marco y las garantías de su cumplimiento, conforme criterios de solidaridad e inclusión social.
Artículo 8°.- A los titulares de viviendas que, al margen de cualquier beneficio de la autoridad de aplicación, decidan incorporar su inmueble al programa de

alquiler social, se les reconoce un descuento del veinte por ciento (20%) del Impuesto Inmobiliario y Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza.

Artículo 9°.- Créase la Contribución a la Función Social de la Propiedad sobre los grandes emprendimientos inmobiliarios desarrollados en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 10°.- El monto de dicha Contribución es equivalente al diez por ciento (10%) del valor de mercado del emprendimiento y, según la opción del contribuyente, puede ser abonado en dinero o través de la trasmisión del dominio a favor de la autoridad de aplicación, de una o más unidades funcionales que, dentro del mismo inmueble, representen el mismo valor.

Artículo 11°.- Quedan excluidos los emprendimientos que no alcancen el mínimo de unidades funcionales y/o metros cuadrados que establezca la reglamentación.

Artículo 12°.- Los fondos que ingresen por esta Contribución se afectan al financiamiento de las políticas de la autoridad de aplicación y las unidades funcionales se destinan al programa de alquiler social.

Artículo 13°.- El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 14°.- Comuníquese, etc.

Roy Cortina
Diputado de la Ciudad de Buenos Aires

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

El proceso de crecimiento exponencial de las ciudades registrado en todo el mundo, ha instalado en las agendas públicas nacionales y locales, un profundo debate acerca de los alcances de la propiedad privada y el uso del suelo urbano.

Principalmente, se enfrentan dos grandes cosmovisiones. La primera hace énfasis en la función social de la propiedad y promueve una participación estatal activa a través de regulaciones y mecanismos institucionales capaces de promover el respeto del ambiente, una distribución más justa de la tierra, el acceso a una vivienda digna y el derecho a la Ciudad de sectores tradicionalmente postergados.

En contraposición a esa perspectiva, aparece otra que lamentablemente es la que ha primado en nuestro distrito, relacionada a la escuela neoliberal que abona una noción puramente especulativa en la que el Estado no interviene, sino que las distintas fluctuaciones del mercado son las que ordenan el reparto y la utilización del territorio.

En el marco de la recuperación económica que se dio en nuestro país tras la crisis del 2001-2002, la construcción ha sido una de las industrias que mostró mayores índices de crecimiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Su desarrollo se retroalimentó con un proceso de revalorización del precio del suelo y la conjunción de ambos elementos favoreció la proliferación de proyectos inmobiliarios de distinta envergadura, la mayoría en ciertas zonas del territorio porteño.

Conforme datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[1], entre 2003 y 2014, fueron solicitados permisos para la construcción de 177.300 viviendas concentradas en pocos barrios. De hecho, en ese último año, sólo cuatro que son Palermo, Caballito, Villa Urquiza y Flores, explicaron el 40% de la superficie solicitada.

No obstante los aspectos positivos que ha tenido la expansión de este sector de la economía, sobre todo en materia de generación de empleo, el escenario descripto no se ha adecuado necesariamente a los parámetros plasmados en el Plan Urbano Ambiental y ha estado bien lejos de contribuir a garantizar los componentes del derecho a una vivienda adecuada que - en los términos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - son la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios e infraestructura, los gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad, el lugar y la adecuación cultural.

Puntualmente, durante la gestión del PRO, se han promovido numerosos cambios de zonificación dirigidos a posibilitar el desarrollo de proyectos

[1]Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe “Dinámica de la Construcción en la Ciudad de Buenos Aires - Año 2014”. Publicado en agosto de 2015.

inmobiliarios controvertidos, sin importar el impacto socio-ambiental generado en el entorno, ni la resistencia de los vecinos y sus organizaciones.

Quizás uno de los más paradigmáticos fue la autorización de construcciones, muchas de lujo, en terrenos linderos a las vías del Ferrocarril Sarmiento que debían destinarse a espacios verdes, en desmedro de la urgencia que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene por incrementar la cantidad de plazas y parques, en consonancia con las recomendaciones internacionales.

Por otro lado, el aumento del precio de los inmuebles, las dificultades para ingresar a programas de crédito hipotecario y los obstáculos para alquilar una vivienda de manera regular, hicieron que paradójicamente, la existencia de una mayor disponibilidad de viviendas no se viera reflejada en una reducción de los graves problemas habitacionales que seguimos atravesando.

De acuerdo a los datos censales, entre 2001 y 2010, la población porteña aumentó solamente un 4,1% que representa poco más de 114.000 personas, de las cuales 56.000 se incorporaron a villas de emergencia y asentamientos precarios. Según estimaciones oficiales, hoy reúnen alrededor de 275.000 habitantes, casi un 10% del total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[2].

En la misma dirección, con el tiempo se ha ido incrementando el número de porteños/as empujados al mercado formal e informal de alquileres. De acuerdo a las cifras de la Encuesta Anual de Hogares de 2014, los inquilinos constituyen actualmente el 32% del total contra el 22,1% que representaban en 1991.

Dentro de estos hogares, se considera que más del 6% destina un porcentaje de sus ingresos a pagar por viviendas deficitarias: casillas, casas tomadas, cuartos de inquilinatos u hoteles y otras en las que enfrentan la precariedad, la falta de servicios básicos y el hacinamiento[3].

Como pueden cumplir con el aspecto económico pero no con los demás requerimientos impuestos por el mercado, tales hogares "*alquilan casi en su totalidad sin mediar un contrato formal, por lo que los precios, las condiciones habitacionales y las arbitrariedades a las que son sometidos, son en general sumamente desfavorables*"[4].

Sumados a los anteriores, la misma encuesta muestra que hay otro 9,5% de los hogares que disponen de una vivienda en virtud de préstamos, permisos y cesiones gratuitas o en razón de una relación de dependencia. Los ocupantes de hecho se limitan al 0,5% del total. Además, revela que casi el 10% del total de los hogares porteños viven hacinados.

A pesar de este complejo cuadro de situación, el Jefe de Gobierno Mauricio Macri vetó, en el 2010, la ley que disponía una nueva prórroga de la

---

[2]Secretaría de Hábitat e Inclusión. Informe "De villa a barrio". Publicado en 2013.

[3]Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[4]Ídem 3.

declaración de emergencia habitacional decretada en el 2004; una decisión acorde a una total ausencia de voluntad política para desarrollar programas de vivienda inclusivos y reducir los márgenes de especulación inmobiliaria.

Durante los últimos años, se han incumplido las leyes que disponían la urbanización de distintas villas de emergencia, se han abandonado los complejos habitacionales existentes bajo la órbita del Instituto de la Vivienda y se ha ofrecido un número mínimo de soluciones habitacionales definitivas, sean éstas a través de la construcción de viviendas sociales o de créditos hipotecarios.

Por ejemplo, durante sus primeros tres años, el Plan Primera Casa BA otorgó nos más de dos mil setecientos préstamos para la compra de viviendas. Un resultado magro que, entre otros factores, tiene que ver con la insuficiencia de los montos que otorga, lo elevado de la tasa de interés y la falta de adecuación entre la dureza de sus exigencias y la supuesta intención de asistir a población en situación de vulnerabilidad que está imposibilitada de satisfacerlas.

En lo que respecta específicamente a las locaciones, las autoridades porteñas pusieron en marcha un plan llamado “Alquilar se puede” que consiste en un préstamo equivalente a cinco meses del valor del alquiler seleccionado, con una tasa de interés del 19,5%, la concesión de una garantía bancaria en caso de ser necesario y cobertura de una parte de las expensas.

Formalmente, tienen prioridad los jóvenes de entre 18 y 35 años, con hijos menores, estudiantes, personas con discapacidad y vulnerables en términos habitacionales, pero igual que el programa anterior termina siendo ineficaz frente a la realidad del mercado.

En primer lugar porque al establecer como límite que el valor locativo no puede superar el 30% del ingreso mensual del arrendatario, se aleja enormemente de los costos de los alquileres y los salarios percibidos por los porteños.

De acuerdo a los números gubernamentales[5], hasta hace poco los valores promedios para alquilar departamentos de dos y tres ambientes rondaban respectivamente, los $ 5.311 y $ 7.757, proyectando una relación con el ingreso de los inquilinos del orden del 53%.

De la misma manera, si se tiene en cuenta que la media del ingreso de la población ocupada para el segundo trimestre de 2015, se ubicaba en los $10.465, parece claro que una parte mayoritaria queda completamente excluida de “Alquilar se puede”.

Así planteado, este plan replica y profundiza el esquema de funcionamiento del mercado actual y excluye a los mismos sujetos, proponiendo como eje central el endeudamiento con la banca pública a una tasa de interés para ellos inaccesible.

---

[5]Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe “Dinámica reciente del mercado de alquileres de departamentos”. Publicado en julio de 2015.

Como si fuera poco, surgen complicaciones prácticas vinculadas a la falta del diálogo necesario para generar la confianza de las cámaras de propietarios e inmobiliarias que, por ejemplo, deriva en la no aceptación de las garantías bancarias por parte de estos actores.

Por eso, desde que se anunció en marzo de 2015 y hasta septiembre del mismo año, se inscribieron casi quince mil personas, de las cuales sólo fueron seleccionadas novecientos cuarenta y tres, doscientos cincuenta y siete estaban buscando propiedad para alquilar y nada más que diez familias habían conseguido mudarse.

Hay un hilo conductor con el fomento de la construcción indiscriminada, la especulación y la renuncia a la atribución estatal de regular el mercado inmobiliario a lo que nos referíamos en los párrafos anteriores y que, en este contexto, consiente que existan miles de inmuebles desocupados mientras muchísimos ciudadanos no tienen donde vivir.

Esa cantidad varía de acuerdo a la fuente que se tome, conforme los parámetros de medición que cada una adopta, pero en todos los casos es llamativamente significativa.

El Censo 2010 realizado por el INDEC relevó casi 341.000 viviendas deshabitadas. El IVC habla de 185.235 viviendas ociosas, entre las que no incluye aquellas ofrecidas en alquiler, que estaban en construcción o sujetas a un uso temporal no residencial. Finalmente, el Consejo Económico y Social indica que existen en el territorio porteño más de 288.000 viviendas ociosas, que representan un 20,2% del parque habitacional.

El estado de cosas descripto configura una violación sistemática al artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que consagra el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado, ordenando la reducción del déficit habitacional, de infraestructura y servicios.

Para lograr ese objetivo, entre otras herramientas, el texto auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, un mandato claro del que viene a hacerse eco este proyecto que busca priorizar la función social de la propiedad de jerarquía constitucional en nuestro país, en razón del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, la iniciativa que presentamos dispone la creación de un Impuesto a la Vivienda Ociosa equivalente al 50% del Impuesto Inmobiliario y la Tasa Retributiva de los Servicios de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), que recae sobre los inmuebles aptos para ese uso que, sin ninguna causa justificada, permanezcan deshabitados por más de doce meses, previendo que el tributo se incremente con el paso del tiempo.

Como complemento, se impulsa el otorgamiento de subsidios y créditos blandos a favor de los propietarios que remodelen sus inmuebles a efectos de incorporarlos a un programa de alquiler social, especialmente implementado para promover el ingreso a ese mercado de sectores tradicionalmente excluidos.

A ese fin, se pone en cabeza del IVC la definición de los requisitos de acceso de los destinatarios y las condiciones mínimas que deben respetar los contratos para evitar cualquier abuso, al tiempo que se establecen beneficios

impositivos a favor de los propietarios que voluntariamente pongan sus inmuebles a disposición del programa.

Finalmente, la propuesta grava los nuevos grandes emprendimientos inmobiliarios que se desarrollen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con una contribución especial equivalente al 10% del valor de mercado, admitiendo que se la cancele en dinero o a través de la entrega de unidades funcionales que se destinaran a la misma política de alquiler social.

En los términos expuestos, consideramos que más allá de la necesidad de desarrollar una política pública integral de vivienda, el proyecto se vuelve una buena herramienta, capaz de contribuir a la resolución de la preocupante situación habitacional que aqueja a un enorme porcentaje de la ciudadanía porteña y por eso, Señor Presidente, es que solicitamos su pronto tratamiento y aprobación.

Roy Cortina
Diputado de la Ciudad de Buenos Aires