

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

LA CAPTACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS EN LA ARGENTINA: UNA POSIBILIDAD ACTUAL (I)

Argentina posee escasa tradición en capturar plusvalías inmobiliarias de manera directa; casi no han sido tenidas en consideración en la planificación ni en los estudios urbanos. Sólo hubo algunas discusiones en la Provincia de Buenos Aires, hacia 1940, sobre si cobrar la contribución de mejoras o un impuesto al mayor valor, en la época que se realizaron grandes inversiones en obras públicas de infraestructura y el Estado poseía limitaciones para el financiamiento de las mismas. Pero se privilegió la contribución de mejoras, cobrándose las mismas para obras viales.

Las contribuciones a las propiedades y su relación con las plusvalías

En la Argentina, las propiedades deben pagar impuestos, contribuciones y tasas. Los gravámenes tradicionales que se pueden vincular directamente a la captación plusvalías son el impuesto inmobiliario y la contribución de mejoras, dado que los impuestos a los bienes personales y ganancias son indirectos a la propiedad. Los impuestos relacionados a la transferencia de las propiedades —de sellos y costos de escrituración— no poseen ninguna connotación relativa a la valorización de los predios que se transaccionan; los mismos se vinculan a la política fiscal más global o de dinamizar el mercado de la construcción en general y la vivienda en particular. Las tasas corresponden a un servicio que se brinda en especial; por ejemplo, tasa por alumbrado, barrido y limpieza pública, y por lo tanto no introducen el concepto de valorización predial.

El otro gravamen que se vincula tradicionalmente a la captación de plusvalías es la contribución de mejoras (CM). Su

función en el sistema tributario consiste en recuperar (parcial o totalmente) el financiamiento de la construcción de la obra pública, reduciendo el peso de la totalidad de los contribuyentes corrientes. Dado que es un tributo cuya base está constituida por el beneficio que obtienen las propiedades como consecuencia de obras públicas, se lo puede asemejar a la captación de plusvalías. Aunque difiere en su concepción, pues la CM se establece en función del costo de la obra y no en función de la real valorización de las propiedades por la ejecución de la obra; en ningún caso tiene como objetivo captar las valorizaciones generadas, sino sólo el pago de la obra en cuestión —en algunos casos hasta parcialmente— por sus beneficiarios.

A pesar que en la Argentina la CM tiene larga data, ha sido escasamente utilizada, y, en determinados períodos, cuestionada. La misma es fundamentalmente un gravamen definido provincialmente y cobrado por los municipios (según el régimen federal argentino, las constituciones provinciales definen los gravámenes que pueden cobrar los mismos, siendo los Consejos Deliberantes municipales los que aprueban, obra por obra, la contribución precisa a pagar, de acuerdo a las leyes provinciales). A diferencia de las tasas, la CM solo se paga una vez (aunque puede ser en cuotas) y es de pago coactivo.

La captación de plusvalías: algunos obstáculos

Los principales obstáculos para la implementación de políticas sobre captación de plusvalías, son tanto político-sociales como económicos. La dificultad en la aplicación de un impuesto específico a las mismas se relaciona directamente con el derecho de propiedad individual, contenido en la Constitución Nacional y en el Código Civil. El mismo forma parte de la cultura y atraviesa todos los sectores sociales. La población basa

parte de su riqueza —y su seguridad, entendida tanto como habitante urbano y como ahorrista, si ha definido que la propiedad sea su forma mantener y/o aumentar su capital— en la tenencia privada, y cualquier alteración de sus ganancias lo visualiza como una intervención del Estado que debilita su situación de propietario rentístico, aunque sea muy pequeño.

Pero el tema es retomado en algunos momentos históricos donde pareciera que podría ser aplicado, dado los objetivos políticos de equidad de algunos gobiernos —aunque de manera muy tenue— o de ciertos técnicos, con determinada concepción de justicia social (vinculada a la planificación urbana), quienes deciden plantearla como política. En este sentido, el antecedente más importante es el elaborado por el Dr. Emilio Montes, en 1963, para la Organización Plan Regulador de la Municipalidad de Buenos Aires, sobre *Recuperación de Plusvalías por Obras y Servicios Públicos*. Para justificar el impuesto al mayor valor, analiza el antecedente doctrinario «*Impuesto al mayor valor de la propiedad inmueble. Su aplicación a la república Argentina*», del Dr. Teodoro Becú, de 1914 que formula un anteproyecto de ley por el cual la recaudación del impuesto ha de lograrse fundamentalmente de los gravámenes que se aplicarán en oportunidad de cada transferencia de dominio de los inmuebles, o a través de revaluaciones periódicas de los mismos; y se obligará a los titulares a pagar el impuesto cada diez años para el caso de no efectuarse transferencias de dominio.

En las últimas décadas hubo algunos grupos políticos que han elaborado proyectos pero sin ningún éxito en sus gestiones de aprobación, pues poseían escaso poder real para implementar una política fiscal más distributiva. Uno fue elaborado en el año 1972 en la Provincia de Buenos Aires; en el que se definía el concepto de Plusvalía por cambio de usos, según las valorizaciones que los Planes de Desarrollo Urbano generarán; con el cobro del mismo se podrían financiar obras de infraestructura, equipamiento y reserva de tierra. En el año 1973, el gobierno quiso implementar este proyecto, pero dicha Provincia fue intervenida por el Gobierno nacional, al año siguiente, cambiando las prioridades políticas.

Otro proyecto es el elaborado en 1986 por la entonces Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires —actualmente, Gobierno de la ciudad— sobre el pago de un impuesto por cambios en las normas sobre uso y ocupación del suelo. Es de señalar que hasta esa fecha, las plusvalías generadas por incorporación de suelo rural a urbano, modificación de usos del suelo o zonificación, posibilidades de construir sobre un terreno, tanto sea en altura —a través de la definición del Factor de Ocupación Total —FOT— o de proporción ocupada del predio, es decir, por la definición del Factor de Ocupación del Suelo —FOS— nunca habían sido objeto de políticas tributarias. Por otra parte, los planes reguladores o de ordenamiento urbano, no han tomado en consideración las valorizaciones o desvalorizaciones que producían. Ninguno de los proyectos de Ley de Uso del Suelo, desde los años sesenta ha contemplado las valorizaciones que iban a producir la implementación de dichas leyes, y por lo tanto no poseían ninguna respuesta de tipo tributario a las mismas.

Por lo tanto, el Proyecto de 1986, de modificación al Código de Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires de 1977 (aprobado por el gobierno militar que asumió en 1976) era totalmente innovador. Contemplaba la implementación de una tasa diferencial, que gravaría con un 15% adicional a la tasa usual a las partes involucradas en construcciones que excediesen la altura reglamentaria ideal de cada manzana, definida en dicha modificación al Código. Esta tasa diferencial tenía relación con los beneficios obtenidos por la mayor construcción, y lo recaudado sería asignado a un Fondo de Inversiones Urbanas. Se podría asimilar a una captación de valorización por cambio de normativa o como una forma especial de suelo creado. Pero las modificaciones al Código no pudieron prosperar en el Concejo Deliberante por presiones políticas. Años después, en 1989, se modifica el Código, pero en otra coyuntura política, y con otro gobierno local, que no estaba interesado en proponer un impuesto de este tipo.

En los últimos años, se ha vuelto a plantear la necesidad, desde los organismos de planificación en gobiernos locales, de poder cobrar plusvalías urbanas. Pero para que los propietarios del suelo valorizado acepten el nuevo impuesto, deben poseer claridad sobre las acciones que el Estado va a

llevar adelante con lo recaudado por dicho gravamen; de lo contrario, estarán siempre en contra, pues se les está quitando algo que piensan (por lo menos desde la tradición cultural argentina) que les pertenece.

Pero aun hay una serie de cuestiones operacionales necesarias de definir, para poder cobrar las plusvalías, como el área en el cual cobrar la valorización. En cuanto al monto a cobrar, éste tendría que significar una proporción de la valorización del suelo y de la propiedad, según algunos parámetros de equidad tributaria. Ello dependerá de las decisiones políticas que el gobierno asuma: si cobrar una parte mayor o menor de la valorización, en función del significado real (en términos monetarios) para la población involucrada. Esta definición deberá contemplar, obviamente, la capacidad de pago de la población (y no sólo lo que está dispuesta a pagar en función del beneficio recibido; pues en ese caso, y dado la historia argentina en relación a la cuestión tributaria, sería

escasa la población dispuesta al pago del mismo).

Otra cuestión operacional es cuándo cobrar; si es una renta anticipada o si es posterior a su existencia, si se cobra en cada traspaso de propiedad (como hay proyectos de países latinoamericanos) o se cobra como un impuesto a la propiedad, sumado al predial, por única vez, o si ingresa, directamente, como nueva valuación fiscal. Este pareciera ser la forma más equitativa, pero habría que analizar los nuevos criterios tributarios en general para definir sobre éste en particular.

El proyecto del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, enmarcado en el Plan Urbano Ambiental, el inicio de propuestas en la ciudad de Rosario y algunas experiencias concretas en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires inducen a pensar que este instrumento podrá ser utilizado como instrumentos de equidad social, como mostraremos en la próxima entrega.

Buenos Aires, enero 2004

Rubén PESCI

Presidente RED FLACAM

«CONSTRUIR CON INCERTIDUMBRE: HACIA UNA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL»

Una nueva etapa argentina:

Desde Mayo tenemos un nuevo Gobierno en Argentina. La prensa internacional (y la española en particular) se hace eco suficiente de esta nueva etapa, como para que en esta corresponsalía insistamos en aspectos generales de sus políticas.

Eje Brasil-Argentina, énfasis en el Mercosur, mayor independencia de opinión en relación a las corrientes dominantes del escenario mundial, ciertas rispideces con el Fondo Monetario Internacional, adhesiones de muchos sectores a esta visión un tanto más preocupada de las políticas sociales, son algunas de las cuestiones que más espacio de prensa han concitado.

Pero poco se habló y se habla, incluso internamente, de cuáles son las políticas concretas que son factibles de aplicar con este enfoque (que algunos ven más de izquierda) en esta nueva etapa.

La cuestión habitacional:

Quien escribe este artículo recibió en abril la grata visita de quien es hoy un alto funcionario en la política habitacional argentina, en aquel momento ya nominado para tal función.

En un interesante diálogo de un par de horas, el hoy funcionario político en la materia enfatizaba la imperativa necesidad y urgencia de construir muchas viviendas de interés social, para dar techo a tantos necesitados, y para movilizar la gran industria de la construcción. Sin desmentir esas necesidades, le planteé que a mi juicio