

10 de marzo de 2019

Plusvalía en CABA: y ahora quien podrá salvarnos?. Información y reflexión sobre un tema que preocupa.

Por Ariel Venneri y Emiliano Zanetta
Socios de MAHE Desarrollos Inmobiliarios SRL

En un contexto macroeconómico muy complicado, tanto en términos de datos negativos de indicadores concretos (recesión, inflación, desempleo, devaluación del peso, etc.) como en términos de expectativas por el año electoral, que impacta negativamente para la actividad de desarrollo inmobiliario y construcción, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se han sumado dos temas que profundizan aún más el problema,

- La sanción del **nuevo código urbano y de edificación** (ley 6.099, publicado en Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Nro 5526 - 27/12/2018) (el "Código Urbanístico") que abrió un periodo de incertidumbre y cierta parálisis en la actividad, hasta cierto punto esperable por la dimensión del cambio que implica una norma como esta, -la cual a la fecha no ha sido reglamentada- por la falta de ajuste de los factores que intervienen en el segmento a la nueva normativa (ajuste de valuaciones de terrenos, dudas y lagunas en la normativa de edificación, suspensión de facto en el proceso de aprobación de permisos de obra nuevo, etc.)
- La puesta en vigencia del **Derecho para Desarrollo Urbano y Hábitat Sustentable** (ley 6.062 Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Nro 5522 - 19/12/2018) (la "Ley de Plusvalía), más comúnmente referido como **Plusvalía Urbana**, a través del cual, conceptualmente, se crea un nuevo tributo que tiene como hecho imponible la diferencia entre la superficie construible según el nuevo Código Urbano y su predecesor derogado, con objeto a la creación de un fondo para mejor de la infraestructura de la ciudad.

En esta breve reseña nos proponemos ayudar a entender que es la Plusvalía, cuales son los inconvenientes que estamos viendo en el corto y mediano plazo y reflexionar sobre alguna alternativa que ayude a reducir estos impactos negativos que se están ya presentando en el mercado.

1. Plusvalía. De que se trata?

Desde un punto de vista económico se dan circunstancias donde a partir de una decisión instrumentada por el Estado se generan beneficios y/o perjuicios para algunos ciudadanos por modificación en el valor de bienes privados.

La extensión de una línea de subterráneo es un ejemplo típico, donde los propietarios de lotes cercanos a las nuevas estaciones se benefician de una valorización de su propiedad por el nuevo atributo de cercanía a transporte público.

Estos casos implican una mayor “riqueza” del privado y en consecuencia el Estado puede disponer la aplicación de algún tributo sobre esa mayor capacidad contributiva, en el ejemplo dada por un mayor valor patrimonial del dueño del inmueble .

El ejemplo del subterráneo aplica al caso que nos ocupa, donde la mayor “riqueza” del particular se genera por la mayor capacidad constructiva que tiene su lote por la nueva normativa de edificación.

Siendo esto así, queda claro el sujeto que debe soportar el tributo es quien recibe el beneficio por la valorización, es decir el dueño del inmueble, y por una cuestión de buena técnica impositiva y sentido común, también debería ser quien efectuó el pago del tributo. Acá está el primer problema que se presenta con la norma sancionada en CABA. **Vamos a volver sobre este punto.**

El nuevo tributo sancionado en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Ley de Plusvalía apunta en este sentido y es el resultado de la discusión de lo que fueron originalmente seis proyectos distintos presentados por varios legisladores.

La imposición de tributos sobre la valorización generada por cambios en la normativa de construcción no es algo nuevo y se ha aplicado, y aplica en muchas ciudades de diversos países.

Desde el punto de vista teórico del esquema impositivo de un Estado es un tributo que grava una manifestación concreta y real de capacidad contributiva.

La forma de calcular el tributo lógicamente puede variar y en el caso de la norma que nos ocupa básicamente consiste en aplicar una de las cuatro alícuotas definidas (10% / 18% / 27% / 35%) según se trate de la clasificación hecha por zonas de la Ciudad en función de factores de calidad de la construcción existente que determina menores o mayores valores de las propiedades.

La base imponible sobre la cual se aplican las alícuotas está dada por la diferencia entre el 80% de los metros cuadrados construibles bajo la nueva normativa que se piden construir (este 80% si bien no surge del texto de la norma, vendría a representar la estimación de proporción de metros cuadrados no vendibles por sobre los vendibles) y los metros cuadrados que para el mismo lote, se podían haber edificado bajo la normativa anterior a la sanción del nuevo Código Urbanístico.

A esta “ganancia” de metros construibles se lo afecta por un valor de incidencia de terreno que está determinado por manzana en una tabla que forma parte de

la ley (y que se actualizará anualmente) y al valor resultante se lo ajuste por coeficiente UVA aplicable al momento del pago del tributo.

Los valores de incidencia por manzana se toman del relevamiento de precios de terrenos que el GCBA mantiene actualizado desde hace unos 15 años .

2. Quien asumir la Plusvalía?. Impacto económico real

Como señalábamos más arriba, una buena técnica legislativa en materia tributaria marca que quien resulta titular del beneficio generado que se pretende gravar debe ser también el sujeto que esté obligado a pagar el tributo.

En materia impositiva especialmente suele haber regímenes de retención o percepción de impuestos, donde un tercero que no es el contribuyente está obligado a retener parte del impuesto debido e ingresarlo al fisco. Estos regímenes en realidad no modifican el hecho que el contribuyente no es quien ingresa el impuesto, ya que este debe preparar y presentar su declaración de donde se computara como pago a cuenta los importes retenidos/percibidos.

Sin embargo, este nuevo derecho de Plusvalía genera un problema ya que determina que debe pagarse al momento de solicitar el permiso de obra, junto con los demás derechos y tasas aplicables (construcción, áridos, etc.) y en los casos de obras que se desarrollan para posterior venta (fideicomisos inmobiliarios), prácticamente siempre este trámite y pago lo debe efectuar el desarrollador o constructor y no el “dueño” de la tierra que es quien se beneficia por la mayor capacidad constructiva.

Esta situación va a generar (y de hecho ya se está evidenciando en estos primeros dos meses de vigencia) una discusión entre dueño de la tierra y el desarrollador o constructor, ya que lógicamente el primero no querrá cargar con el costo del derecho, pese a lograr mayor capacidad constructiva y por ende, mayor valorización en su terreno (presupuesto este, de la ley de Plusvalía).

Desde un punto de vista de “pureza” doctrinaria impositiva, como comentamos en el punto anterior, el objetivo del tributo es que el beneficiado por la valorización de la tierra asuma ese beneficio adicional generado por una acción del Estado (en este caso la sanción de la nueva normativa de edificación) a este último y de esta forma, además de generarse una situación de “equidad” en la distribución de la carga tributaria en función de las capacidades contributivas reales de los sujetos, también lograr que se evite el traslado a precio de las unidades construidas.

Esto suena casi perfecto desde el plano teórico y de los principios de la tributación, pero en el caso de desarrollos inmobiliarios al poner la carga del ingreso del pago en cabeza del desarrollador al momento del ingreso de los planos del emprendimiento, en los hechos nuestro convencimiento es que difícilmente el dueño de la tierra asuma el costo del derecho o lo descuenta del precio, al menos en forma sustancial, lo que implicará que el desarrollador en

definitiva cargue el mismo a su costo y, por lógica, intente trasladarlo a precio final.

Hay mecanismos que permitan corregir esta situación?

La dificultad de encontrarlo radica en que se podría retener al propietario el derecho al momento de la transferencia de la tierra siempre que este se destine a construcción, pero esto presenta el inconveniente práctico de cómo discernir el destino y además que como determinar el monto del derecho si no se conocen todavía los metros a construir.

Pareciera que esta debió ser la razón por la que se legisló de la forma sancionada, si bien ni en los considerandos de la ley, ni tampoco en el debate en comisión ni en el recinto encontramos antecedentes de al menos alguien que haya señalado este tema.

Por el contrario, en los considerandos de la ley sancionada se menciona que el “usufructo del beneficio” (una definición carente de rigor técnico) se materializa con el pedido de permiso de obra, justificando que el pago se haga en ese momento y confundiendo momento del pago con la naturaleza del beneficio y quien es el beneficiado (dueño de la tierra)

Si la ley hubiese estipulado clara y expresamente que el beneficiario de la valorización de la tierra a la cual se aplica el derecho, es el titular de la tierra con independencia de en que momento y quien debe ingresar el tributo, todos estos problemas de podrían evitar, o al menos mitigar para el momento de la negociación de precio entre propietario de la tierra y comprador / desarrollador.

Pero este punto adicionalmente trae otro problema muy grave para el desarrollador que está dado por el momento del proyecto en el cual se debe pagar el derecho.

Efectivamente, si el monto total del derecho se debe pagar antes del inicio de la obra y lanzamiento comercial del desarrollo, y considerando que en la mayoría de los casos, sean emprendimientos más chicos o más grandes, el importe del derecho es muy significativo (habiendo casos donde prácticamente puede o inclusive superar el precio del terreno), esto genera un problema de gran dimensión para el desenvolvimiento del proyecto.

Respecto de este punto creemos que también hay alternativas mucho más eficientes y lógicas, y de fácil implementación sin poner el riesgo el cobro para el Estado, como por ejemplo exigir el pago a la finalización de la obra al momento de emitir las aprobaciones finales (AVO 4 por ejemplo), momento en el cual el flujo financiero del desarrollo seguramente ya tiene un ciclo más superavitario por estar generando ingresos por ventas y/o cuotas. No se ven razones, mas allá de las financieras, para el cobro de manera anticipada. Una manera que permitiría mitigar este aspecto es el mecanismo dispuesto en la ley de vivienda asequible n° 6137 que dispone:

Artículo 12.- Los proyectos de construcción de vivienda que se desarrollen por fuera del presente plan, sean 100% financiados por privados y les corresponda pagar el derecho para el Desarrollo Urbano y el Hábitat Sustentable, podrán cancelarlo en metros de superficie destinados al Plan de Vivienda Asequible, siempre y cuando:

Los metros cuadrados sean otorgados en unidades funcionales una vez finalizado el proyecto a un valor a determinar al inicio del proyecto, conforme a lo establecido en los artículos 8° y 2°.

Se abone de modo regular el diferencial, en caso de que la superficie completa de las unidades funcionales a otorgar no cubriera el valor total de la obligación a saldar.

El plazo de inicio y finalización de la obra no supere el máximo establecido en el permiso de obra otorgado por la Dirección General de Registro de Obras y Catastro, o el organismo que en el futuro lo reemplace.

El total del ingreso obtenido por las ventas de las unidades funcionales mencionadas en el inciso a) del presente artículo, ingresará al Fondo Público Hábitat Sustentable.

3. La valoración “negativa”

Hay un tercer aspecto muy importante que se relaciona con la plusvalía urbana y sobre el cual poco se ha debatido o considerado (sólo uno de los proyectos presentados en la Legislatura proponía un desarrollo más profundo del tema)

Este tema es ni más ni menos que la “contracara” de la plusvalía.

Al igual que el viejo juego de la perinola (gente menor de 30 años por favor chequear Wikipedia) hay una cara para el “todos ganan” pero también hay otra para el “todos pierden”, y de esto ultimo se trata.

El cambio en la normativa de edificación, además de generar situación de valoración de terrenos por mayor capacidad constructiva resultante de la nueva normativa respecto de la anterior, genera también muchas situaciones inversas, donde se da pérdida de capacidad constructiva.

Así como el Estado se apropia de parte de esta mayor “riqueza” como comentamos en el punto anterior, se prevé alguna compensación para los que pierden valor?

La respuesta es no.

Porque no?

La respuesta no está del todo clara toda vez que no hay mención del legislador en los considerandos de la ley, pero uno puede “sospechar” que la cuestión se dio por la combinación de dos temas, en la proporción que cada uno pueda imaginar se dio:

1. Asegurar más recaudación para el GCBA
2. La dificultad que trae en la práctica implementar un mecanismo de determinación / valoración de compensación, y la forma de instrumentarlo efectivamente.

Sobre el punto 1 no hay mucho que comentar. Puede deberse a este factor. Uno es mal pensado ...

Respecto al segundo es cierto que, si bien desde el punto de la equidad tributaria a todas luces corresponde esta compensación en reciprocidad con el cargo por el derecho sobre la plusvalía, en la práctica no es nada sencillo, en primer lugar, determinar cual es el valor económico del perjuicio en la valuación (se pueden determinar fácilmente los menos metros construibles pero no es sencillo fijar el valor de "mercado" de los mismos, si bien se podrían usar las mismas incidencias que se aplican para determinar el derecho de plusvalía). En segundo lugar también presenta un desafío determinar de que manera se efectiviza el otorgamiento del beneficio o compensación.

En este ultimo aspecto, y por experiencia de algunas otras ciudades donde se han implementado regímenes similares o parecidos existen mecanismos viables que pueden fijarse

Una alternativa en este sentido, es la de otorgar al propietario de la tierra que sufre perdida de valor una suerte de crédito o "bono" de metros construibles que luego el beneficiario puede comercializar en un mercado de "bonos de metros", donde el precio en definitiva va a terminar siendo fijado de alguna forma similar al que se calcula el derecho de plusvalía, y dicho bono puede ser luego aplicado para pagar este derecho por aquel que lo compra.

Otra alternativa de efectivizar la compensación puede ser mediante aplicación de crédito fiscal a favor del propietario en pago de otros tributos municipales (tasa de ABL, patentes de automotores, impuesto sobre los ingresos brutos, etc.)

En definitiva, más allá de los factores que pueden hacer algo más complejo la instrumentación de este régimen, no es menos cierto que si se atiende a la equidad, es imprescindible implementarlo de alguna forma.

Vale la pena no perder de vista que los casos de perdida de capacidad edificable no resultan casos aislados o minoritarios.

Por el contrario en muchas zonas de la ciudad, particularmente tejidos de manzanas dentro del perímetro de avenidas en barrios fuera del área de centro y microcentro, se dan casos de baja de alturas que generan baja de edificabilidad no compensada totalmente por la eliminación de factores limitantes de densidad (FOT y FOS)