

LAS INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURA Y LAS DECISIONES REGULATORIAS SOBRE EL USO DEL SUELO URBANO GENERAN UN INCREMENTO EN EL VALOR DE LA TIERRA QUE ES APROPIADO EN FORMA PRIVADA POR LOS TITULARES DE LA MISMA. EL SECTOR PÚBLICO DEBE RECUPERAR PARTE DE ESE VALOR, UTILIZANDO AL MISMO TIEMPO MEDIDAS REDISTRIBUTIVAS.

INSTRUMENTOS ECONÓMICOS PARA LA GESTIÓN DEL SUELO

CONCEPTOS, ANTECEDENTES Y PROPUESTAS

por COPUA



En el marco del Programa denominado “Urbe y Tributación” el Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizó un trabajo (difundido en marzo de 2006) que ha aportado una aproximación conceptual, histórica y también práctica –vale decir, vinculada a las necesidades concretas que se desprenden de la problemática urbana– a los instrumentos desarrollados en buena parte de América latina y en los países centrales con el objetivo de recuperar parte de las “plusvalías” generadas por la acción pública y el propio proceso de desarrollo de nuestras ciudades (la de Buenos Aires, en especial). Se presenta una breve síntesis de este trabajo, realizado bajo la responsabilidad de los consejeros Lic. Jorge Gaggero y la Arq. Andrea Catenazzi, la coordinación del Arq. Marcelo Corti, y con la participación del siguiente equipo profesional: Ing. Fernando Fimognare, Lic. Gustavo Mosto, Lic. Juan E. Valerdi y Prof. Julián Álvarez Insúa.

Los instrumentos para la “captura de plusvalías” no han sido desarrollados en la Argentina; sólo han sido establecidos de modo marginal por algunos municipios. Ninguna de nuestras grandes ciudades los ha introducido aún, a pesar de su creciente adopción en el mundo debido a su rol insustituible para asegurar la cofinanciación de la infraestructura urbana, cierta moderación en los universales ímpetus de la especulación inmobiliaria y una mayor redistribución del ingreso a través de la vía fiscal.

Las autoridades de la ciudad de Rosario abordaron en los últimos años estas cuestiones, encargando un valioso trabajo al Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) que dio lugar a una serie de exploraciones posteriores sobre estas cuestiones por parte de sus funcionarios y técnicos, las cuales deberán cuajar en normativas aplicables.

La ciudad de Buenos Aires carece de una norma general que permita integrar los parámetros del ordenamiento urbano con las cargas tributarias asociadas a un mayor aprovechamiento del suelo o, también, a la promoción de áreas determinadas a

través de incentivos fiscales. Por un lado, el Código de Planeamiento Urbano (CPU) regula la intensidad de la construcción en las parcelas y los diferentes usos que en ellas se pueden desarrollar. Respecto de los usos, la normativa vigente responde a una “lógica” basada en tres preceptos: usos permitidos (en algunos casos, sujetos a limitaciones en su intensidad); usos prohibidos, y usos sujetos a consulta al CoPUA.

Por otro lado, el Código Fiscal de la CABA incorpora, en los artículos 205 y 209, pautas para producir ajustes en las cargas prediales (vale decir en las “Contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial y de Pavimentos y Aceras”, y otras) en los casos de excepciones al CPU, de la misma forma que permite un ajuste en las valuaciones vigentes por diversos motivos, entre los cuales se cuentan la ejecución de obras públicas y privadas, el englobamiento o la subdivisión parcelaria, y otras; todas ellas circunstancias que al presentarse alterasen en forma significativa la valuación original. Importa señalar, como una primera aproximación a los cambios en principio

practicables, que el término “excepciones” –objeto de innumerables abusos en el pasado– pudiera ser reemplazado por otros que reflejen las siguientes situaciones: mayores aprovechamientos constructivos respecto de la norma aplicable; cambios de zonificación que generen situaciones similares, o eventuales reformas o decisiones normativas que permitan usos no explícitamente permitidos por la normativa aplicable. De este modo los términos del artículo 205 del Código Fiscal, como consecuencia de una eventual reforma del tipo de la propuesta, podría alcanzar a los cambios de norma aprobados por la vía legislativa, a algunas consultas al CoPUA (ya aludidas) e, incluso, a situaciones hoy contempladas en la normativa urbana –tales como los completamientos de tejido– que no requieren el cumplimiento del indicador FOT (el que define los límites para construir) del Distrito respectivo (al cual suelen superar con amplitud).

Antecedentes. Marco conceptual

Desde una perspectiva académica existen importantes antecedentes que definen que “el tema (de la captación de plusvalías) es teóricamente pertinente, que la oportunidad de implementarlo es real y que la tendencia a incorporarlo en la agenda política urbana es creciente”.

Como primera definición podemos citar, por ejemplo a Smolka y Furtado, para quienes “por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas). Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario,¹ y más notablemente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiada”.

Una interpretación alterna es la del principio establecido por Henry George, de que todo valor de la tierra, sin importar su origen, es producto del esfuerzo de la comunidad. Desde este punto de vista, la idea de la captura de plusvalías puede adquirir una perspectiva verdaderamente redistributiva sólo si se considera todo el valor de la tierra, y si se introduce la meta de alterar el estado presente de la distribución de dicho valor.

La redistribución de los valores de la tierra es apenas una de varias metas posibles de la política de suelo urbano. Otras son el aumento de los ingresos públicos para financiar servicios urbanos, la regulación y el manejo de los usos del suelo urbano, y el control de manifestaciones indeseables que resulten del funcionamiento de los mercados de suelo urbano. Es decir, la redistribución puede ser una guía para políticas distributivas más progresivas, pero no es necesariamente el principio básico de la captura de plusvalías.

De esta manera, podemos distinguir entre el principio distributivo de las políticas de captura de plusvalías y una meta redistributiva de políticas de suelo urbano. Esta distinción nos permite aclarar la confusión existente entre la distribución y la redistribución, cuando son aplicadas a los valores del suelo y a la idea de la captura de plusvalías.

Las cuestiones relacionadas con las plusvalías giran en torno a la formación del precio de la tierra y sus variaciones en valor relacionadas con el proceso urbanizador, ya que por definición es la tierra la que absorbe las plusvalías generadas y no la edificación o mejoras que sobre ella se encuentren. Esta cuestión genera consecuencias de gran importancia en cuestiones fiscales, tales como el tratamiento por separado de la tierra y las mejoras para los gravámenes inmobiliarios urbanos.

Para sintetizar la problemática del mercado de suelos podemos citar a Carlos Morales Schechinger: “La propiedad del suelo es por naturaleza contraria a los supuestos requeridos para que se dé un mercado competitivo; en efecto, sus privilegios de ubicación exclusiva, creadas por las relaciones de dependencia espacial que sólo surge de manera colectiva, le confieren al suelo características de escasez, de irreproductibilidad y de aprovechamiento de externalidades sin la internalización de los costos correspondientes y mucho menos sin el pago de contrapartidas a la sociedad”.

Resulta necesario destacar la naturaleza distinta entre el suelo y el capital invertido en él, vale decir las construcciones y la infraestructura. En términos económicos, el suelo es inamovible y condensa en su valor las ventajas creadas colectiva e individualmente; eso le da un gran poder al propietario si es que el entorno cultural-político y jurídico se lo permite. Su única desventaja es que como base gravable no puede migrar a otra ciudad, incluso ello la hace la base gravable más idónea para el financiamiento de la ciudad.

En cambio, el constructor y el capital que invertirá en el suelo, hasta antes de invertirse, sólo puede obtener una ganancia media, pero tiene a su favor el que puede decidir “aterrizar” en otra ciudad si las condiciones no le son favorables en una primera. Vale decir que, antes de anclarse al suelo, el capital de la construcción y desde luego que la mano de obra que la acompaña sí

pueden migrar a otras ciudades y por consiguiente los gravámenes que se le impongan sí pueden ser ahuyentados por una política fiscal equivocada.

Esta es la esencia en la cuestión de establecer políticas fiscales separadas respecto de impuestos que gravan al suelo de los que gravan a la construcción. En un medio de fuerte competencia entre ciudades, gravar el suelo no implica migración de sus propietarios de una ciudad a otra, pero gravar la construcción sí puede implicar que el capital y el trabajo involucrados pueden estimularse o inhibirse, según sean gravados poco o mucho.

La captación de plusvalías no debe estar asociada, necesariamente, al “castigo” a los emprendedores o desarrolladores inmobiliarios sino que puede diseñarse de modo tal que el impacto recaiga totalmente sobre los propietarios de tierras con motivos especulativos. Sólo afectaría a los desarrolladores en el momento de transición en que los mismos han comprado las tierras y aún no han realizado los desarrollos inmobiliarios; sin embargo, en ese período los mismos deben ser vistos en su rol de especuladores inmobiliarios y no como desarrolladores.

Además, de lo expuesto respecto de la formación del valor de la tierra urbana podemos deducir cuán erradas son las políticas de disminución de impuestos inmobiliarios generalizadas para captar radicaciones comerciales o industriales, ya que esta baja en el impuesto predial se traducirá en una mayor renta neta para el propietario de la tierra y por tanto pretenderá un mayor valor por la misma para desprenderse de ella, o sea que el pretendido incentivo fiscal se convirtió en una fuente de aumento de precios de la tierra urbana con obvias consecuencias negativas para la captación de nuevas radicaciones, disminución de los recursos fiscales y beneficios para los poseedores especulativos de la tierra. Está claro que la situación es diferente en el caso en que la disminución es específicamente otorgada a las firmas que se radiquen para nuevos emprendimientos, en cuyo caso el propietario de la tierra no percibe una ventaja de la nueva situación y sí lo hace el emprendedor.

En apretada síntesis, se puede concluir que si el

objetivo fuese hacer disminuir el valor de la tierra urbana, por ejemplo libre de mejoras (“baldía”), lo que debería hacerse es aplicarle mayores impuestos o cargas relacionadas con la captación de plusvalías lo que, adicionalmente a la baja de precios de la tierra, redundaría en mayores ingresos tributarios.

Al hablar de plusvalías generadas por la acción pública debemos referirnos al incremento de valor y no de precio de las propiedades afectadas, ya que no siempre las acciones generadoras de plusvalías han de traducirse de inmediato en incrementos de precio sino que pueden ser beneficios potenciales para el propietario en referencia a los usos posibles, la densidad (mejor, capacidad constructiva) de construcción, y otros.

Desde un punto de vista político simplificado, la captación de las plusvalías puede ser defendida “por izquierda” como un mecanismo de tributación progresivo y en tanto instrumento para minimizar la especulación indeseada con las tierras urbanas, y “por derecha” para cargar a los beneficiarios con los costos de las acciones públicas y así corregir las falencias de los mercados en la incorporación de las externalidades positivas y negativas derivadas de dichas acciones.

Finalmente desde un punto de vista tributario la captación de plusvalías es un instrumento poderoso para incrementar la tributación patrimonial en las ciudades y configura además una fuente de recursos que, con una regulación y ponderación adecuada, pueden permitir equilibrar el desarrollo, las cargas y los beneficios en las distintas zonas de una urbe.

La “contribución por mejoras” (CM) es uno de los instrumentos y antecedentes de captación de plusvalías de mayor difusión y más antigua data entre los países latinoamericanos, si bien su uso ha sido discontinuo y parcial durante el desarrollo de las urbes y está inevitablemente influenciado por el ciclo de desarrollo de las inversiones en infraestructura.

A efectos de dar un marco instrumental al tema resumiremos a continuación algunos de los medios por los cuales se han captado las plusvalías en la experiencia urbana de Latinoamérica y de Norteamérica.²

(1) Los incrementos del valor de la tierra debido a mejoramientos realizados por los propietarios son la excepción.

(2) Este punto es una síntesis de lo expuesto en el trabajo “Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana”, Smolka y Amborski, 2000.

(3) En ese mismo Fondo existe una contribución por mejoras cobrada a las propiedades directamente beneficiadas por la obra, que no debe asimilarse a un impuesto sino a una tasa y será expuesta en el punto siguiente.

La ciudad de Buenos Aires carece de una norma general que permita integrar los parámetros del ordenamiento urbano con las cargas tributarias asociadas a un mayor aprovechamiento del suelo o, también, a la promoción de áreas determinadas a través de incentivos fiscales.

Impuestos

Los impuestos a las propiedades inmobiliarias y al valor de la tierra en particular son de alguna manera formas de captar plusvalías en tanto su valor está determinado por los incrementos acumulados originados en las plusvalías pasadas. Al imponer una carga se resta valor al flujo descontado futuro que rendirá la tierra y por ende se estaría de algún modo captando parte (o en el extremo la totalidad) de las plusvalías que le dieron valor.

Un ejemplo de este tipo de mecanismos de captación de plusvalías por medio de impuestos que no están directamente relacionados con la acción pública que en particular se desea financiar es aquella parte de los ingresos al Fondo para la Ampliación de Subterráneos que se vincula a la Contribución Territorial (Impuesto Inmobiliario) en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que toma la forma de un aumento temporario generalizado del 5 por ciento.³

Existen, sin embargo, algunas cuestiones centrales relacionadas con la asimilación del impuesto a la propiedad inmobiliaria a un instrumento de captación de plusvalías, que tienen que ver con la relación entre la obligación de pago derivada del impuesto y la renta generada por la propiedad. Tenemos, por un lado, a Norteamérica con alcúotas del 3% o 4%, sobre bases imponibles que se acercan mucho a los valores de mercado de las propiedades y con un índice de cobrabilidad que ronda el 90%. En este caso podemos hablar claramente de una captación de plusvalías. Pero, por otro lado, en los países latinoamericanos las alcúotas suelen rondar apenas el 1%, sobre bases imponibles que pueden llegar a ser –como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– del 20% promedio (o menos) del valor de mercado con índices de cobrabilidad que habitualmente rondan el 50% (o poco más). En este último caso, mal podemos hablar de un instrumento de efectiva captación de plusvalías.

Tasas

Este instrumento es el de mayor reconocimiento y experiencia como mecanismo de recuperación –al menos parte– de las inversiones públicas que han generado aumentos de valor para los propietarios de una ciudad o zona de la misma. Las tasas por mejoras poseen antecedentes normativos que pueden remontarse incluso al Medioevo (Inglaterra); de ellos tomarían Estados Unidos y Canadá las fuentes para su desarrollo contemporáneo.

En general, en América latina se ha utilizado este instrumento como medio de financiación parcial de obras de infraestructura y ello se debió más a restricciones financieras que a la convicción acerca de la pertinencia de la captación de plusvalías por parte del sector público. El uso efectivo de estas tasas como fuente de financiamiento de los gastos de capital de nuestras ciudades ha sido escaso. Las ciudades de América del Norte han hecho, por el contrario, un uso intensivo de las mismas y en Estados como Ontario (Canadá) no sólo son usadas ampliamente sino que en el caso de algunas grandes ciudades financian más del 90% de sus gastos de capital.

Derechos

Un tercer grupo de instrumentos es el que se refiere a la venta de derechos de construcción o de desarrollo. En este caso el titular de la propiedad tiene derecho a construir una determinada superficie, digamos una vez el tamaño del predio; cualquier cantidad adicional que se quiera construir tiene que comprar los derechos al gobierno de la ciudad. Este esquema, aplicado en diversos países, se basa en una concepción de la propiedad por la cual el particular puede explotarla –digamos– sólo para usos rurales y el gobierno de la ciudad es el que tiene el derecho de hacerlo para usos urbanos; uno tiene derecho al “suelo” y el otro al “vuelo”. En ocasiones toman la forma de impuestos a participaciones en plusvalía donde el derecho de construcción no se

paga por la superficie construida sino por la plusvalía que esta genera, la cual es cobrada total o parcialmente.

Lo que de hecho sucede con este esquema es que la renta urbana que puede obtener un terreno (diferente a la rural) es mantenida por el gobierno que representa a la ciudad y que es la que crea las ventajas de localización que posibilitan construir o no sobre un terreno. De esta manera, el gobierno puede regular los precios de los certificados de construcción en la medida en que quiera reducir los precios de los terrenos. Si libera pocos derechos de construcción el precio de estos será alto pero el de los terrenos será bajo y viceversa. La renta que los ciudadanos pagarán por un espacio en la ciudad será la misma pero una parte importante irá a la tesorería de la ciudad, que se la puede devolver en servicios. Por el contrario, la renta que los ciudadanos paguen a los propietarios nunca les regresará en servicios.

Las cuestiones relacionadas con las plusvalías giran en torno a la formación del precio de la tierra y sus variaciones en valor relacionadas con el proceso urbanizador, ya que por definición es la tierra la que absorbe las plusvalías generadas y no la edificación o mejoras que sobre ella se encuentren.

Regulaciones

Entre este tipo de instrumentos de captación de plusvalías deben incluirse aquellas normas regulatorias que prevean una contribución por parte de los propietarios de tierras afectadas por cambios en las mismas. Puede ser, por ejemplo, el caso de desarrollos inmobiliarios de gran envergadura en ex zonas industriales o en extensos predios públicos. Las contrapartidas derivadas de estas regulaciones podrían recaer sobre los propietarios de la tierra o los desarrolladores y tomar la forma de cesión de espacios de tierra para uso público, obligaciones relacionadas con el desarrollo de infraestructura que pueden o no estar relacionadas con el emprendimiento, asociación del Estado en la propiedad y/o explotación del desarrollo, y otras. Un ejemplo de amplia utilización es la donación obligatoria de tierras para propósitos públicos en proyectos de parcelación o subdivisión de terrenos.

Lo que está claro en este tipo de instrumentos es que, si bien debe tratarse de reglas claras y que deberían respetar a todos los desarrolladores como iguales, independientemente de su tamaño, se hacen necesarios en casos en los cuales resultan inevitables negociaciones relevantes y muy específicas, debidas a la no comparabilidad de los proyectos. Es por ello que el margen de efectiva aplicación y rendimiento resulta más fuerte cuanto mayor sea el poder relativo de la jurisdicción respecto del desarrollador (y más alta sea también la transparencia de cada proceso de otorgamiento de las excepciones y cambios en las regulaciones de desarrollo urbanístico). Estas limitaciones explican las amplias dificultades para su aplicación en Latinoamérica, por cuestiones de corrupción y de poderes relativos (público-privado), en contraste con Norteamérica (donde sí se registra una amplia y eficaz utilización).

Importa, por fin, remitirnos a las claras y sintéticas palabras del Prof. Morales Schechinger: “En la mayoría de los países industrializados, la regulación al mercado de suelo es muy alta; en ocasiones una parte de los capitales inmobiliarios migra a países con menor regulación para obtener mayores ganancias, representantes de estos capitales se vuelven los adalides de la desregulación. En las ciudades de los países más regulados resulta notorio que prevalece el interés colectivo por encima del particular. Al menos el suelo está plenamente urbanizado; en las ciudades de países desregulados sucede lo contrario, la mayoría del suelo no está urbanizado”.

El caso de la Argentina

En la Argentina no han podido desarrollarse, como ya se anticipó, instrumentos fiscales aptos para la captura de plusvalías urbanas. Ello a pesar de los múltiples intentos realizados en el pasado –los primeros en época tan temprana como 1912, cuando se sancionó la legislación que garantizó el derecho al voto universal masculino [ver Gaggero J., “Voces en el Fénix” N° 13]– y los evidentes avances que realizaron en este terreno los países de desarrollo intermedio con los que habitualmente se compara la Argentina. Estos países muestran hoy mecanismos variados de captura de plusvalías urbanas (en particular, Brasil y Colombia) mientras que en la Argentina las “ganancias de capital” de los particulares a través de la posesión de propiedades urbanas sólo estuvieron gravadas entre 1946 y 1990, a través del tributo nacional originalmente denominado “impuesto sobre las ganancias eventuales” (más tarde rebautizado como “impuesto sobre los beneficios eventuales”).

En rigor, el desarrollo de la imposición sobre la propiedad fue históricamente lento y dificultoso en la Argentina. La denominada “contribución directa” establecida en la década de 1820 recién pudo ser aceptablemente normada y administrada seis décadas más tarde, con posterioridad a la definitiva organización nacional. A pocos años de la constitución de un verdadero Estado nacional se verificaron, sin embargo, los primeros intentos de gravar las “plusvalías”. En 1912 es el propio presidente Roque Sáenz Peña quien envía un proyecto de ley al Congreso sobre esta cuestión. Se lo definía como “un impuesto al mayor valor de la tierra” (considerándose como tal “la diferencia entre el valor de adquisición y el valor que tuviese al momento de la percepción del impuesto”), a ser aplicado “siempre que hubiese transmisión de dominio... a título oneroso” y “a cargo del enajenante”. Las alícuotas propuestas eran crecientes –de acuerdo con un rango de porcentajes de “plusvalores” posibles– a partir de un mínimo del

5% y hasta un máximo del 30%. El proyecto apuntaba a gravar las propiedades situadas en la Capital Federal y los Territorios Nacionales y su producido sería totalmente destinado a “obras públicas nacionales o municipales, dentro de la Capital Federal y Territorios Nacionales, respectivamente”. El proyecto de Roque Sáenz Peña no fue sancionado, como tampoco tuvo apoyo en el Congreso –algunos años después– el proyecto de “impuesto progresivo a la tierra y al mayor valor” que impulsaron los diputados socialistas. En este caso las alícuotas progresivas mínimas eran el doble de las del intento precedente (vale decir, del 10%) y las máximas podían capturar hasta el 50% del plusvalor. Ni la propuesta integral de reforma tributaria progresiva que el experto francés Gastón Jéze expuso en 1923 al presidente Alvear, que incluía un impuesto sobre las plusvalías (o “sobre el mayor valor de los capitales territoriales no ganados”, en la terminología de Jéze), la cual tampoco fue aprobada. Fueron elaborados en aquellos años (1912-1930) otros proyectos similares que corrieron la misma suerte.

Como se ha señalado, recién durante el primer gobierno del presidente Perón fue establecido un impuesto nacional sobre las “ganancias eventuales” que alcanzó a los plusvalores urbanos (con una alícuota uniforme del 15%, sin escala progresiva). Pero este impuesto, después de una serie de vicisitudes que resultaron en una progresiva erosión de sus bases durante el período 1976-1990 fue finalmente derogado en este último año. Como resultado de esta decisión, aún no modificada, se explica “la presente situación de ausencia de imposición a las ganancias de capital de las personas físicas” en la Argentina. El proceso de degradación de este tipo de imposición, a lo largo de tres décadas, constituye, en palabras de Gaggero y Grasso, “un notable ejemplo histórico de regresión en una nación de desarrollo intermedio, probablemente único a escala mundial”.

En cuanto a los antecedentes específicos relacio-

Desde un punto de vista tributario la captación de plusvalías es un instrumento poderoso para incrementar la tributación patrimonial en las ciudades y configura además una fuente de recursos que, con una regulación y ponderación adecuadas, pueden permitir equilibrar el desarrollo, las cargas y los beneficios en las distintas zonas de una urbe.

nados con la ciudad de Buenos Aires, unos 40 años atrás –en el marco del Plan Regulador de Municipalidad de Buenos Aires– el Dr. Emilio Montes sostenía que el Estado debía adquirir tierras antes de la realización de obras públicas, para evitar que los trabajos e inversiones realizadas en obras y prestación de servicios públicos reportasen beneficios sólo a los propietarios de los inmuebles comprendidos en las áreas de actuación. Un anteproyecto de ley formulado como conclusión de esos trabajos establecía gravámenes a la transferencia de dominio de los inmuebles y revaluaciones periódicas de los mismos que obligasen a sus propietarios a pagar el impuesto recomendado cada diez años (en los casos en que no mediase en este período transmisión alguna de la propiedad).

En los últimos años, luego de la reforma constitucional de 1994, que hizo posible la autonomía de la ciudad de Buenos Aires a partir de 1996, la Secretaría de Hacienda de la CABA y su Dirección de Rentas vienen trabajando en un proyecto de reforma de la imposición territorial. Este proyecto apunta, entre otros objetivos, a superar el grave proceso de “achatamiento” de la pirámide de valuación de las propiedades de la CABA, que resulta –en los hechos– en la anulación de la progresividad implícita en las alícuotas vigentes en el impuesto. Se ha señalado ya que, en promedio, la valuación fiscal del conjunto de las propiedades inmuebles de la CABA resulta, en el mejor de los casos, apenas una quinta parte de su valor de mercado. Estas severas anomalías explican entonces la evidente y extrema regresividad del impuesto a la propiedad vigente en la CABA y su notable subexplotación. Resulta evidente, además, la estrecha vinculación entre estas indispensables reformas, que implican

la modernización y actualización permanente del proceso de valuación de la propiedad inmueble en la CABA, y las posibilidades del desarrollo de los esquemas de captación de plusvalías en la ciudad. Sin un adecuado y actualizado sistema de valuaciones para el impuesto territorial, no parece posible una eficaz y extensa aplicación de los instrumentos de capturas de plusvalías, los cuales deben apoyarse –necesariamente– en tal sistema.

Por las precedentes razones el CoPUA ha sostenido, en varias de sus resoluciones, posiciones que destacan la centralidad de estas reformas pendientes. En una de las últimas ocasiones, cuando emitió su dictamen acerca del “Proyecto de Ley de Recuperación de Edificios Existentes” (abril de 2005) reiteró “la necesidad de impulsar políticas y normativas que permitan la captación de las plusvalías generadas en el valor de las propiedades –tanto las alcanzadas por esta norma como por las restantes– como consecuencia de las políticas públicas que introducen mejoras en la infraestructura y los servicios públicos y en las regulaciones constructivas, así como el estímulo al desarrollo y la transformación urbanas, a través de normas fiscales que incidan de modo positivo sobre la actuación de los actores del mercado inmobiliario (se trata de instrumentos articulados, como en el caso de los que apuntan a capturar los plusvalores, con el impuesto predial)”. “Para que estos instrumentos sean aplicados en forma extensiva en la Ciudad –concluyó el Consejo– es requisito insoslayable que se avance de modo decidido y sin demoras en la modernización y la actualización de valuaciones del impuesto predial, con consideración de los aspectos urbanísticos implicados en los mismos”.

El Proyecto “Santa María”. Síntesis [de las propuestas del COPUA del año 2006]

El proyecto se desarrollaría en un predio con excepcionales condiciones en la ciudad de Buenos Aires por su ubicación frente al río, adyacente a la reserva ecológica y por sus dimensiones: 70 hectáreas aún sin urbanizar. Situado entre los barrios Puerto Madero y La Boca, constituye una pieza clave en el marco de una estrategia de largo plazo que permita modificar el tradicional proceso de segregación socio-espacial Norte-Sur.

Para contribuir a desplegar este rol de articulación urbana entre el Norte y el Sur, el COPUA ha definido los siguientes lineamientos urbanísticos:

Preservación del carácter público de la ribera

- Dar continuidad al paisaje urbano y al uso público del paseo costanero mediante un programa de actividades que incluya el frente o malecón peatonal, junto con las vías vehiculares y estacionamientos.
- Desarrollar un sistema de parques y equipamiento recreativo integrado al paseo costanero.

Integración al resto de la ciudad

- Garantizar la accesibilidad y la fácil lectura de la trama urbana del predio.
- Articular los equipamientos culturales, deportivos y/o de servicios a la comunidad a la trama urbana de la ciudad existente.

Promoción de una variedad de usos y actividades

- Garantizar una combinación de usos y actividades que promueva la dinámica urbana del lugar, agregando al equipamiento mencionado, el uso de viviendas, hotel, oficinas, comercio y escuela.

Estos lineamientos y objetivos para el desarrollo urbano del sector deberán ser los orientadores del proyecto urbano que se constituye en la herramienta de negociación. La gestión de este proyecto se propone mediante la elaboración de un convenio urbanístico que encuadre las negociaciones y el compromiso de una acción concertada entre el sector público y privado según los siguientes principios:

- Destinar al uso público el porcentaje de suelo urbano necesario para la preservación del carácter público de la ribera y la integración del sector al resto de la ciudad.

- Mantener el total de la superficie edificable según la normativa existente:

Escenario 1: Mantener el total de la superficie edificable en el suelo urbano destinado al uso privado.

Escenario 2: Disminuir la superficie edificable en el predio y trasladar parte de ella a otros sectores de la ciudad.

Escenario 3: Mantener la superficie edificable ofreciendo que parte de ella se destine al equipamiento ubicado en el espacio público, mediante convenios específicos.

- Captar las plusvalías generadas a través de la normativa otorgada por el Gobierno de la Ciudad, mediante la contraprestación de obras de utilidad pública destinadas al mejoramiento de situaciones urbano-ambientales en la ciudad, tal como se menciona en el Plan Urbano Ambiental (PUA).

Con respecto a este último punto, el Plan Urbano Ambiental menciona entre los instrumentos de promoción, el de operaciones condicionadas. Este instrumento establece la posibilidad de formular acuerdos entre el GCBA y propietarios privados de predios para la modificación de los derechos de construcción según fórmulas de mutuo beneficio. La ciudad presenta un antecedente al respecto; el caso del predio del ex Albergue Warnes, cuyo destino fue resuelto a través de un convenio.

Nota final del Compilador: *El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ha firmado un Convenio Urbanístico con el grupo desarrollador “Solares de Santa María S.A.” (IRSA) que no incluye obligación relevante alguna de pago por parte del desarrollador como consecuencia de las “plusvalías” que la intervención pública le proporcionaría. Una observación de un legislador de la Ciudad (Rafael Gentili) acerca del Expediente N° 2087-J-2011 iniciado por el Sr. Jefe de Gobierno de la CABA a propósito de este Convenio señala: “Que el predio tiene una superficie de 716.180 m2 con FOT 1, lo que implica una constructividad con valor de u\$s 1.432.360.000, (...) que deducidos los u\$s 50.000.000 que la propietaria pagó al comprarlo y los u\$s 200.000.000 de inversión (prevista), genera(ría) una ganancia bruta aproximada de u\$s 1.162.360.000”. Ni en las actuaciones del Ejecutivo de la CABA ni en las discusiones en la Legislatura acerca de esta cuestión se ha encontrado mención alguna acerca del documento público de la CABA del año 2006 cuya síntesis se publica.*