EXPTE. D- 2517 /15-16

Honorable Cámara de Diputados
Provincia de Buenos Aires

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 1

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados sancionan con fuerza de

LEY

ARTÍCULO 1: Modificanse los artículos 38 y 39 de la Ley 14.449, De Acceso Justo al Hábitat y sus modificatorias, que quedaran redactados de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 38: Patrimonio. El patrimonio del Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat" se integra por:

a) Los recursos del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos que específicamente se le asignen.

b) Los recursos provenientes de planes nacionales para la mejora o solución habitacional que le sean afectados.

c) Una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos, conforme se establece en la presente ley.

d) Una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a las viviendas ociosas, conforme se establece en la presente ley.

e) El producido de sus operaciones y de la renta, frutos y venta de sus activos.

f) Contribuciones, subsidios, legados o donaciones."

ARTÍCULO 39: Fondeo del sistema de financiamiento. Contribución adicional.

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 2 Pcia. BS. AS.

A) A partir del ejercicio fiscal del año 2013, establécese una contribución adicional del cincuenta por ciento (50%) sobre el impuesto inmobiliario total determinado que corresponda a la Planta Urbana Vacante o Baldíos por aplicación de la Ley Impositiva, cuya recaudación se destinará al Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat".

B) A partir del ejercicio fiscal del año 2016, establécese una contribución adicional sobre las viviendas ociosas, cuya recaudación se destinará al Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat , y que se aplicará de la siguiente manera:

Un adicional de 25 % sobre el impuesto inmobiliario total una vez transcurrido el primer año desde que la vivienda se declare ociosa;

Un adicional de 50 % sobre el impuesto inmobiliario total una vez transcurrido el segundo año desde que la vivienda se declare ociosa.

ARTÍCULO 2: Incorporanse los artículos 39 bis, 39 ter ,39 quáter y 39 quinquies, a la Ley 14.449, De Acceso Justo al Hábitat y sus modificatorias que quedaran redactados de la siguiente manera:

"ARTICULO 39 bis Definición: Se entenderá por vivienda ociosa toda edificación susceptible de ser habitada por personas, de manera temporal o permanente, que se encuentre desocupada por más de un año.

No se encuentran sujetas al pago de la contribución adicional aquellas viviendas:

a. Cuya titularidad corresponda a las Administraciones Públicas nacional, Provincial y/o Municipal.
b. Cuyo uso exclusivo sea el esparcimiento o recreo durante determinados periodos de cada año.

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 3 Pcia. BS. AS.

c. Que hayan sido construidas por empresas dedicadas a la construcción o venta de las mismas, en tanto no se haya efectuado su primera transmisión.
d. Que dispongan de un contrato de locación vigente.
e. Cuyos titulares sean trabajadores que por razones laborales se encuentran sujetos a movilidad geográfica comprobable.
f. Que correspondan a titulares de una única vivienda."

ARTICULO 39 ter: La Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA), instrumentará las modificaciones necesarias en sus sistemas para detectar e identificar las viviendas calificadas ociosas; como así también transferir periódicamente el porcentaje de la recaudación del impuesto inmobiliario establecido como de afectación específica en el artículo 39 de la presente ley, a una cuenta abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que actuará como Fiduciario. Además, será el organismo encargado de:

A) Diseñar un mecanismo para identificar las viviendas ociosas.

B) Crear un registro de viviendas ociosas.

C) Relevar periódicamente las viviendas a fin de determinar su uso efectivo o su condición de ocioso e identificar.

D) Notificar a los propietarios afectados por la contribución adicional.

ARTICULO 39 quater: Los propietarios de inmuebles afectados por lo dispuesto en el artículo 39 de la presente ley, deberán acreditar ocupación ante la autoridad de aplicación, bajo apercibimiento de quedar incluidos en el gravamen adicional establecido en la presente sección.

ARTÍCULO 39 quinquies: Deberes y obligaciones de los propietarios: Los propietarios de inmuebles están obligados a suministrar, en la forma, modo y condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación, la información relativa al uso efectivo que le dan a los inmueble de su propiedad, y así también la relativa a los contratos que se hubieren suscripto para el uso de los mismos por

H. C. DE DIPUTADOS
FOLIO 4
Pcia. BS. AS.

parte de terceros. Su incumplimiento será pasible de las sanciones dispuestas por el artículo 60, 2do párrafo, de la ley 10.397 y sus modificatorias-Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires-."

ARTÍCULO 3: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

PATRICIA CUBRIA
Diputada
Bloque Frente para la Victoria
H.C. de Diputados Pcia. de Bs. As.

GUSTAVO GABRIEL DI MARZIO
Diputado
Bloque Frente para la Victoria
H. C. Diputados de la Pcia. de Bs. As.

LUIS FERNANDO NAVARRO
Presidente
Bloque Frente para la Victoria
H. C. Diputados Pcia. Bs.As

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO 5 Pcia. BS. AS.

FUNDAMENTOS

El proceso de recuperación económica que experimentó el país a partir del año 2003 fue acompañado por un importante crecimiento de la industria de la construcción, lo cual no se tradujo en un mejoramiento de igual magnitud en la situación habitacional de los sectores medios y bajos.

En la provincia de Buenos Aires, entre 2001 y 2010 se contabilizaron 661.000 nuevas viviendas. Sin embargo, las condiciones de vivienda de la población de la provincia no sólo no mejoraron, sino que las formas deficitarias de hábitat se expandieron de forma notable. Lo que muestran los datos es que el acceso al suelo urbano para los sectores populares se está volviendo cada vez más difícil y esa situación se agudiza ante cada nuevo censo de población y ante cada nuevo relevamiento de villas y asentamientos. Así, mientras en 1981 la poblaciónen el conurbano bonaerense en villas y asentamientos representaba el 4,3% del total, en 1991 llegaba al 5,2%, en 2001 a 6,8% y en 2006 ya la cantidad de residentes en villas y asentamientos representaba el 10,1%[1]. Una estimación realizada por el programa TECHO[2] concluye que, a comienzos del 2013, la población bonaerense que vive en villas y asentamientos asciende al 9,3% del total.

Luego de la devaluación del peso, los valores de la vivienda se incrementaron en dólares alejándose del poder adquisitivo de los trabajadores. Ante la ausencia de mecanismos de financiamiento accesibles a la clase media y media baja, los promotores inmobiliarios concentraron sus inversiones en el sector de mayor poder adquisitivo, capaz de comprar la vivienda sin necesidad de crédito.

En este contexto se da una realidad que presenta dos caras. Por un lado el inconveniente para las clases medias y bajas que representa el acceso a su primera vivienda, por el otro, existe un importante número de sujetos que, disponiendo ya de una vivienda habitual, adquieren otros inmuebles como mera inversión.

Una de las vías a través de las cuales puede rentabilizarse la compra de un inmueble que no va a ser utilizado como vivienda por su propietario, pasaría por el alquiler de la misma. Sin embargo, en muchas ocasiones no es esa la opción elegida por los propietarios, que prefieren mantenerlos desocupados. Ciertamente, detrás de esa actitud se encuentra, en muchos casos, un interés especulativo, dejando que el transcurso del tiempo revalorice el precio del inmueble para proceder a su venta.

Este uso de la tierra y la vivienda como reserva de valor contribuyó a la multiplicación del parque habitacional desocupado, y se estima que la provincia de Buenos Aires cuenta con más de 950.000[3] viviendas ociosas (17,8% del total del parque de viviendas). Si bien en esta categoría pueden estar incluidas viviendas deshabitadas temporalmente, dedicados a comercios o profesionales, en venta o alquiler etc., sin

---

[1]"Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años " María Cristina Cravino (2008)
[2]TECHO 2013 - Relevamiento de Asentamientos Informales
[3]Censo 2010 - Viviendas particulares deshabitadas

duda refleja la existencia de un volumen de ociosidad del parque habitacional existente sobre el que hay que intervenir.

La crisis habitacional en el territorio bonaerense de acuerdo a los números de Dirección de Política Habitacional del Instituto Provincial de la Vivienda sobre la base del censo 2010, indica que hay un déficit de 1.051.632 casas, que abarca a 4 millones de bonaerenses, es decir alrededor del 25% de la población. Además, el porcentaje de propietarios de viviendas viene descendiendo, ya que en 1980 representaban el 71,4 % y en 2010 el número bajó al 67,7%.

En Argentina el derecho a la vivienda adecuada se encuentra reconocido por la Constitución Nacional en el Artículo 14 bis, y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incorporados con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994.

Este mismo artículo de la Constitución incorpora a la vivienda dentro del concepto integral de seguridad social, en un todo de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que define entre las prestaciones familiares de la Seguridad Social a la vivienda. Así también, el concepto de Piso de Protección Social, definido por organizaciones como la ONU, la OIT y la Organización Mundial de la Salud refleja una extensión de los sistemas de seguridad social orientada a que diversos organismos públicos actúen en forma coordinada para garantizar todos los derechos sociales, entre los que se incluye la vivienda.

A nivel nacional, en el año 2012, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 902/12, mediante el cual creó el "Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (PRO.CRE.AR.)", con la finalidad de facilitar el acceso a una vivienda propia a los distintos estratos sociales de la población y la generación de empleo, como políticas de desarrollo económico y social.

Si bien esta política del Estado Nacional ha dado una gran herramienta para el acceso a la vivienda, como solución al problema habitacional existente, aún es necesario llegar a una solución mayor para abarcar la demanda que actualmente posee la provincia de Buenos Aires, cuestión que se ve agravada con la especulación inmobiliaria sobre la venta de propiedades y el aumento de los alquileres ante la actual demanda.

Por otro lado, y a nivel provincial, la **Ley de acceso justo al Hábitat N° 14.449** se propone promocionar el derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución local. Sus objetivos específicos son: a) promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales; b) abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional; y c) generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Como parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado argentino tiene la obligación de reconocer la vivienda adecuada como un derecho humano, y de asegurar que no se adopten medidas de ninguna clase que puedan menoscabar su condición jurídica. Los poderes del Estado deben adecuar sus

H.C. DE DIPUTADOS FOLIO Pcia. BS. AS.

normas inferiores – leyes, decretos, resoluciones administrativas – de forma que garanticen el derecho a una vivienda adecuada, so pena de ser consideradas inconstitucionales. Del mismo modo, los gobiernos deben adoptar medidas concretas y efectivas, dirigidas a cumplir con las obligaciones incorporadas en el texto constitucional. Tales políticas no deben tener por objeto beneficiar a los grupos sociales que ya se hallen en una situación más favorecida en desmedro de quienes viven en condiciones menos favorables, fenómeno que se viene acrecentando en los últimos años.

Resulta fundamental que el Estado coloque justicia y equidad en un mercado inmobiliario altamente especulativo y distorsionado que coloca cada vez más a la vivienda como una mercancía altamente rentable y una reserva de valor, en detrimento de su función social. El Estado tiene diversas formas de intervenir fomentando los arrendamientos urbanos y garantizando al mismo tiempo los derechos de los propietarios y de los inquilinos.

También son varios los criterios básicos para valorar negativamente el exceso de viviendas desocupadas desde un enfoque estrictamente urbanístico y territorial. El uso de espacio urbano, del que la vivienda no es más que una porción, debe estar al servicio del conjunto de la sociedad, prevaleciendo siempre los intereses colectivos sobre los privados. El exceso de viviendas vacías da lugar, cuando menos, a un funcionamiento ineficiente del espacio urbano.

Además, desde criterios de sostenibilidad hay que recordar que el territorio es un bien básico y limitado y que los desarrollos residenciales por encima de las necesidades de alojamiento pueden estar suponiendo consumos excesivos de territorio, en detrimento del paisaje y de otros posibles usos no residenciales.

Es por lo comentado anteriormente que la vivienda ociosa se opone al principio de la función social de la propiedad y, por lo tanto, es susceptible de un gravamen como medida para estimular la puesta de alquiler de las mismas, a los fines de atender las necesidades habitacionales.

Experiencia Internacional

En varios países de la Unión Europea, la vivienda vacía se considera un serio problema urbano, económico, social y medioambiental. En esta concepción –la función social de la propiedad– significa que el derecho propiedad es un derecho-deber y por lo tanto afectado en relación con el interés general. Pues la vivienda vacía, en tanto constituye una externalidad colectiva, demanda que la actuación del Estado centre el foco en evitar que este fenómeno se produzca, y así propender a equilibrar la relación entre población y vivienda, asegurando una ocupación plena y por lo tanto evitando la especulación.

La ortodoxia del Estado social y democrático de derecho europeo, con constituciones que establecen que toda propiedad está orientada a su función social (en los hechos concretada por las leyes y disposiciones de política pública) ha propuesto abordar esta cuestión mediante dos grandes tipos de medidas:1) la penalización de la permanencia voluntaria en desuso; y 2) el fomento público de su rehabilitación, alquiler o venta.

H.C. DE DIPUTADOS Pcia. BS. AS. FOLIO

Ejemplos:

Para un país como Suecia –que ha tenido una sostenida política social de vivienda basada en la desmercantilización de una parte del stock–, la existencia de viviendas vacías implica un aumento del gasto para los municipios. Pues ello incrementa el precio oficial de los alquileres de la vivienda protegida; como estos alquileres están garantizados por las autoridades locales (siendo los municipios los que pagan la diferencia entre el precio oficial y el social abonado por el inquilino), por lo cual el aumento de viviendas privadas vacías implica un mayor gasto en alquiler público para los gobiernos locales. Para evitarlo, ellos ofertan viviendas en alquiler más baratas (pública propia o concertada privada) para poder reducir el número de viviendas vacías y sus costos presupuestarios, y llegado el caso –como medida extrema– demuelen las viviendas vacías cuando son edificios enteros.

En Dinamarca es aún más extrema la acción pública, pues desde mediados del siglo pasado en los municipios de mayor tamaño se imponen multas a los propietarios de viviendas que las mantengan vacías más de seis semanas. Las cuales de hecho, se pueden imponer implemente por no informar al municipio cuando una vivienda lleva más de seis semanas vacía.

En los Países Bajos, hay –como en casi toda la UE– importantes subsidios públicos para que personas o familias hagan frente a sus gastos mensuales de alquiler (privado o público); al tiempo que hay numerosos programas de ayudas públicas a la rehabilitación de viviendas destinada a su posterior puesta en alquiler. La legislación que consentía la ocupación de viviendas vacías (en forma legal) y su devolución al propietario, si demostraba que ésta no volvería a estar vacía (pudiendo ponerla en venta o alquiler) cambió a partir de 2010.

Pues fue muy polémico que el hecho de no poder expulsar (al okupa) o los acuerdos arrendaticios con éstostambién influenciaban en el aumento de la oferta en alquiler. En octubre de 2011, la Corte Suprema sentóprecedentes con un fallo en el que sólo se puede desocupar un inmueble siempre y cuando sus ocupantestuvieron el debido proceso judicial.

En el caso de Francia, existen dos tipos de medidas públicas para favorecer el alquiler de las viviendas vacantes; por una parte, hay subvenciones y desgravaciones fiscales para los propietarios privados de vivienda vacía que larehabiliten y pongan posteriormente en alquiler; y por otro lado se obliga a alquilar a las entidades sin ánimo delucro aquellas viviendas sociales mediante la modalidad de alquileres concertados con las administracionespúblicas.

Además se cobra un canon sobre viviendas vacías en las ciudades de más de 200.000 habitantes, cuando latasa de vacancia sea superior a la media. El dinero recaudado se destina a un instituto público que rehabilitaviviendas. La tasa es del 10% del valor catastral de la vivienda el primer año, el 12,5% elsegundo y 15% el tercero y posteriores. En Francia se realizan requisas gubernamentales de viviendasque lleven más de 18 meses vacías y cuyos propietarios –sólo personas jurídicas– no hayan puesto medios paraalquilarlas en municipios en los que haya necesidad de vivienda en alquiler de precios moderados. Requisa quepodrá extenderse a 12 años.

En el caso de Alemania, para las viviendas vacías y deterioradas, se obliga a los propietarios a realizar trabajosde rehabilitación; en caso de incumplimiento, caben las

H. C. DE DIPUTADOS Pcia. BS. AS. FOLIO 8

multas, la administración sustitutiva de la vivienda por elEstado (alquiler forzoso) e incluso la expropiación. En municipios con más del 10% de viviendas vacías,la Administración procede a demoler las viviendas vacías que no se pueden alquilar, siempre que lo que estévacío y no sea alquilable o sea un edificio entero.

En el caso del Reino Unido existe una Agencia Estatal de la vivienda vacía, que impulsa a los municipios areducir el número de viviendas vacías, y media entre éstos y los propietarios privados de viviendas. Ello tiene por función movilizar el parque inmobiliario existente y evitar que se deterioren los barrios. Existen incentivos fiscales para los propietarios privados por la compra y rehabilitación de las viviendas vacías y además existe un presupuesto público dedicado a comprar viviendas privadas vacías para ponerlas en alquiler social.

Existen penalizaciones impuestas a los propietarios que mantengan voluntariamente vacías sus viviendas, por parte de las autoridades locales, quienes están obligadas además a publicar anualmente información sobre el número de viviendas privadas vacías. Llegando los municipios a que se efectúe el alquiler o venta forzosa de las viviendas privadas que lleven más de seis meses vacías, salvo que sea una segunda residencia, su propietario esté enfermo o recién fallecido y se esté tramitando la herencia, esté trabajando en otra ciudad o la utilice de forma esporádica. Esto alcanza a unas 600 mil viviendas en Inglaterra.

En España, Cataluña, la Ley del Derecho a la Vivienda, en su artículo 42, prevé la expropiación del usufructo de la vivienda que, desocupada durante dos años, haya estado otros dos años sin haber sido alquilada. No obstante, esta prescripción no operaría con carácter general sino sólo respecto de aquellas viviendas situadas en zonas determinadas en que exista una fuerte demanda residencial acreditada.

Esta experiencia europea muestra la necesaria articulación con la planificación y la existencia de límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, para así posibilitar la ampliación de los derechos (socio - espaciales) sin afectar el de propiedad en sí, sino condicionándolo a una relación armónica en simultáneo con el interés social y colectivo

A partir de desincentivar el uso especulativo de la tierra, esta ley busca favorecer la colocación de las viviendas ociosas en el mercado, ampliando la oferta y reduciendo los valores y los alquileres de los inmuebles. Por otro lado, al incrementar la presión tributaria en los sectores de mayor poder adquisitivo, capaces de retener propiedades fuera del mercado a la espera de su valorización, se contribuye a aportar a la progresividad que el sistema impositivo

La vivienda es una necesidad humana universalmente reconocida, que permite a hombres y mujeres acceder a todos los bienes y servicios que ésta provee. Constituye asimismo un derecho humano fundamental, en tanto posibilita el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Existiendo en nuestra legislación provincial la Ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat, vemos apropiado introducir en ella, las presentes modificaciones, ya que no sólo se persigue incorporar nuevos fondos a los establecidos en dicha norma, sino que el presente proyecto se encuentra en concordancia con sus objetivos.

H.C. DE DIPUT. FOLIO 10 Pcia. BS.A.

Es por lo anterior expuesto que solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de ley.

GUSTAVO GABRIEL DI MARZIO
Diputado
Bloque Frente para la Victoria
H. C. Diputados de la Pcia. de Bs. As.

LUIS FERNANDO NAVARRO
Presidente
Bloque Frente para la Victoria
H. C. Diputados Pcia. Bs.As.