

La reforma impositiva pendiente El aumento suspendido de la contribución de alumbrado, barrido y Limpieza Territorial y de Pavimentos y Aceras en la ciudad de Buenos Aires, es el inicio?

Abstract

La ponencia pretende demostrar la necesidad de una reforma impositiva local, mediante el análisis que se hace de el retraso de las valuaciones fiscales de los inmuebles y la modificación de la forma de actualización intentada por el Poder Ejecutivo mediante el Dto. 1191-GCBA-2007. .

Analiza la normativa vigente y la medida dispuesta . Así como de la complejidad para su comprensión

Concluye en que se desconocieron los estudios anteriores y los datos empíricos ya realizados.. Además se demuestra que aún cuando existe consenso político acerca de la necesidad de aumentar este gravámen, la medida por sus deficiencias tuvo que ser suspendida.

Entre las recomendaciones propicia una revisión integral del sistema tributario local en la que se consideren los antecedentes y los trabajos ya hechos, aún para evitar que se cometan los mismos desaciertos. Se agrega que las decisiones que se tomen no solamente tienen que prever un aumento de la recaudación sino que deben proponer una mejora en la administración tributaria que sea un pilar fundamental en el diseño de una ciudad inclusiva, en el que las cargas tributarias sean progresivas y cumplan con el principio de equidad y solidaridad.

La reforma impositiva pendiente El aumento suspendido de la contribución de alumbrado, barrido y Limpieza Territorial y de Pavimentos y Aceras en la ciudad de Buenos Aires, es el inicio?

1) Análisis normativo de la Contribución de Alumbrado, Barrido y Limpieza Territorial y de Pavimentos y Aceras.

El Título III del Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires t.o.2007 determina la características que reviste la Contribución de Alumbrado, Barrido y Limpieza Territorial y de Pavimentos y Aceras.

Este tributo así como su adicional fijado por la Ley Nacional 23.514, recae sobre las propiedades inmuebles en el territorio de la ciudad y los responsables del pago son los titulares de dominio, los usufructuarios y los poseedores a título de dueño de los inmuebles. La base imponible, es la valuación fiscal del inmueble y resulta de sumar la valuación del terreno más la correspondiente a las construcciones en él ejecutado. ¹

La valuación fiscal del terreno es el resultado de la multiplicación de su superficie por el valor unitario por cuadra (VUC)² o en su caso, cuando se trate de urbanizaciones particularizadas del Código de Planeamiento Urbano, multiplicada por el valor unitario de cada zona o sector . La actualización generalizada de los valores unitarios por cuadra (VUC) o valor unitario por zona o sector por cada ejercicio fiscal se delega en el Poder Ejecutivo **“...en función de la información basada en el relevamiento de precios de ventas zonales y las normas urbanísticas en vigencia, que aporte la Dirección General...”** ³

En el caso de la valuación de las construcciones el valor se determinará de acuerdo con el destino, la categoría asignada, la antigüedad, el estado de conservación y los valores unitarios de reposición, los mismos en este caso deberán determinarse por la ordenanza tarifaria. ⁴

¹ Art. 214 del Código Fiscal t.o.2007 Decreto 109/07

² **Valor unitario de cuadra (VUC)**. Valor de 1m² de terreno fijado para cada una de las cuadras de la Ciudad por el Tribunal de Tasaciones de la Nación en 1976, actualizado de acuerdo con las pautas del artículo 78 de la ordenanza fiscal.

³ Art. 222 del Código Fiscal t.o.2007 Decreto 109/07

⁴ Art. 223 del Código Fiscal t.o.2007 Decreto 109/07

A su vez el art. 53 de la Constitución Porteña, consigna “No hay tributo sin ley formal, es nula cualquier delegación explícita o implícita que de esta facultad haga la Legislatura. La ley debe precisar la medida de la obligación tributaria.....”

En principio esta facultad del Poder Ejecutivo de disponer la actualización del VUC se retrotrae a antes de 1996, fecha en que todavía no se había sancionado la Constitución de la Ciudad. Esta potestad, recae en el ejecutivo porque sólo se trata de la actualización de la base imponible del tributo, que debe surgir de un estudio pormenorizado que en todos los períodos fiscales deberá llevar adelante el Poder Ejecutivo con sus organismos técnicos en virtud de las precisiones que demanda y de su especificidad. Anualmente deberá realizarse el mencionado relevamiento que de ningún modo hace a la medida de la obligación y que sólo tiene por objeto mantener a valores constantes la base imponible del tributo y que por tratarse de una suma sobre la que se realizará el cálculo del mismo no debe cumplir con el principio de legalidad tributaria⁵. Solo el poder administrador podrá anualmente actualizar el VUC en virtud de los estudios que realice en las distintas zonas, contemplando también el desarrollo urbanístico.

A su vez esta información, debe ser rigurosa en cuanto a los criterios que utilice para disponer tal valor y en caso que sea necesario aumentar el valor, se impone el dictado de una norma reglamentaria anual del Código Fiscal y de la Ordenanza Tarifaria. Con precisión el Código establece que el cálculo de dicho valor se realiza por **ejercicio fiscal** y con los informes que con el estudio del caso realice la “Dirección General”. Pese a la falta de técnica legislativa en la redacción de la norma, se debe interpretar que se trata de la Dirección General de Rentas con los informes que obtenga de la Dirección General de Estadística que en el organigrama actual de la ciudad tiene a su cargo la Unidad de Sistema de Información Geográfica USIG.

Hay otro argumento en tal sentido, el art. 53 de la Constitución de la ciudad establece en su parte pertinente “...El

⁵ El principio de legalidad implica que sólo por ley se pueden crear gravámenes, establecer exenciones, modificar alícuotas pero en ningún caso podemos considerar que implica, ni como característica secundaria el coeficiente a utilizar para el cálculo de la base imponible, mientras que su resultado no violente los restantes principios de la imposición.

presupuesto debe contener todos los gastos que demanden el desenvolvimiento de los órganos del gobierno central, de los entes descentralizados y comunas, el servicio de la deuda pública, las inversiones patrimoniales y **los recursos para cubrir tales erogaciones....**” Con meridiana claridad debemos concluir que el mandato constitucional responde al elemental principio de garantizar una administración ordenada, que en períodos de estabilidad como el actual, debe poder calcular los recursos con que cuenta para solventar los gastos y de esta manera poder efectuar su planificación anual, a través del proyecto de ley de presupuesto, elevarlo al Poder Legislativo y defenderlo ante éste.

Si tomamos la recaudación Impositiva de la CABA entre Julio 2006/Julio 2007 la misma ha alcanzado un incremento total del 21,6% y en el caso de la Contribución de ABL del 4,9%⁶, es decir a esta altura del período fiscal no nos podríamos encontrar, en principio, con problemas graves en el cálculo de los recursos y aún cuando el presupuesto para el período fiscal 2007 se haya formulado con déficit. No parecería que el tributo inmobiliario demande una actualización de su base imponible cuando el incremento de la recaudación en tal concepto ha sido genuino al no haberse modificado la base imponible ni la alícuota en los últimos años. Quiere esto decir que la recaudación no tuvo un comportamiento durante el año que diera fundamento al aumento del gravámen..

2)Modificación mediante decreto 1191/07 Análisis del mismo

En virtud de la facultad que otorga el art. 222 del Código Fiscal 2007, el 24 de agosto pasado el Jefe de Gobierno de la ciudad mediante el Decreto 1.191 GCBA/2007 dispuso la actualización de las valuaciones fiscales: Motivó el acto en que la presión fiscal directa sobre los inmuebles se ha mantenido sin variaciones durante los últimos quince años no obstante los mayores costos asumidos por la administración de la Ciudad y en que existe una importante brecha entre los valores venales y los fiscales de los inmuebles de la que da cuenta el desarrollo del mercado inmobiliario.

⁶ SEC informa Sistema Estadístico de la Ciudad Agosto 2007

Consigna que la Dirección General de Rentas ha informado que por la falta de actualización de datos se agrava la inequidad de los contribuyentes y que "...se impone la adopción de medidas correctivas para regularizar tal situación, que permitan dotar de mayor equidad y transparencia al proceso de captación de los recursos propios de la Ciudad, logrando, además, mayor progresividad en su sistema tributario;....."

De un modo que resulta de difícil comprensión y que a su vez violenta el principio de transparencia y certeza, dispone que la resultante Valor Unitario de Cuadra (VUC) vigente al 1º/1/07 por la superficie de cada parcela de terreno, exclusivamente a efectos de determinar los Gravámenes Inmobiliarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, será equiparada a la ponderación de la Valuación Fiscal vigente a la fecha de publicación del presente decreto, correspondiente al edificio construido en la misma, con un coeficiente determinado geográficamente. Este coeficiente en la zona norte de la ciudad y de mayor poder adquisitivo es de 1,5, en la zona del extremo sur de la misma es de 0,50 y en el resto es de 1.

A su vez en las parcelas no edificadas, la afectación se hace por el coeficiente de la zona en la cual se encuentra localizada respetando las zonas antes detalladas con coeficientes de 5, 1,5 y 3 respectivamente que se aplican directamente sobre la resultante del VUC o zona, por la superficie de aquella.⁷

⁷ "...De acuerdo con la norma, que firman Telerman y su ministro de Hacienda, Sergio Beros, los aumentos se aplican en forma discriminada, tras dividir a la ciudad en tres zonas. Así, en los barrios Puerto Madero, Norte, Recoleta, Retiro, Palermo y Belgrano, los inmuebles allí construidos aumentarán su valuación en un 150 por ciento promedio. El ABL, en esas zonas, se incrementará entre un 175 y un 225 por ciento. Es decir, que en algunos casos, los contribuyentes pagarán más que el triple del impuesto actual. En el otro extremo de la ciudad, el área comprendida por las avenidas Directorio, San Juan, Huergo, General Paz y el Riachuelo, los aumentos serán de entre el 45 al 60 por ciento. En el resto de la ciudad (Caballito, Villa Urquiza, Agronomía) los ajustes serán de entre el 100 y el 135 por ciento. Lo que puede generar polémica es la forma en que se aplicó el aumento: al Valor Único de Cuadra (que mide el precio del terreno) se le suma una valuación actualizada de lo construido y al resultado se lo multiplica por un coeficiente distinto, según la zona. Esa ecuación da como resultado la nueva valuación....."

Página 12 Va a estar más caro Buenos Aires, 25 -08-07

De este modo se modificó sustancialmente la valuación fiscal del terreno que en los inmuebles estándar de la Ciudad tenían una incidencia entre un 10% y un 15% sobre el total de la valuación y que ahora en estos inmuebles alcanzaría una incidencia del 50%. Cabe aclarar que los valores reales de los inmuebles, con anterioridad a la sanción del decreto, podían alcanzar hasta 8 veces más que la valuación establecida como base imponible del ABL⁸. No existe duda que es necesario incrementar las valuaciones fiscales porque cualquier comparación con el valor real de mercado resulta irrisoria. Ahora, con la aplicación del decreto en el mismo inmueble estándar, la valuación fiscal del terreno incidiría en un 50% del valor total. A todas luces, resulta desproporcional e inequitativa una modificación de este monto del valor del terreno, aún cuando el gravámen a pagar no alcanzaría al 0,25% del valor real de la propiedad..

Desde que la decisión tomó estado público recibió grandes críticas por parte de distintas fuerzas políticas de la ciudad y de los periodistas, en su mayoría con fundamento en que el aumento era inequitativo, y que implicaba aumentos muy importantes para determinados sectores de la sociedad, que de ninguna forma se equiparaban a los ingresos de la gran mayoría de la población⁹. En virtud de ello el Jefe de Gobierno por Decreto 1205/GCBA-2007 suspendió, por treinta días la entrada en vigencia del Decreto 1191/GCBA-2007 .Pese a que la decisión de aumentar el tributo es de estricta justicia para una metrópoli de las características de la ciudad de

⁸ Un departamento de 2 ambientes en Avda. Corrientes y Dorrego cuyo valor real es de \$ 120.000, su valuación fiscal total es de \$ 15.865,34, la valuación fiscal del terreno \$ 211,89 y del edificio \$ 15.653,65. El monto de la contribución anual a pagar en el 2007 es de aproximadamente \$ 136.

⁹“....El gobierno justificó la decisión en la gran desactualización de los montos de la valuación fiscal en la **ciudad**, que calificó de "irrisorios", y en la "inequidad del sistema", que cobra impuestos similares a vecinos de barrios de escasos recursos y a otros de los rincones más acomodados, como Puerto Madero. Pero las críticas no tardaron en llegar, desde las que sostenían que la distribución del alza no era precisamente equitativa (corría, por ejemplo, el mismo porcentaje de incremento para Villa Luro que para Núñez) hasta las que argumentaban que la medida era inconstitucional porque sólo la Legislatura puede imponer y modificar impuestos. Otros no dudaron en adjudicarla a un oscuro pacto con Mauricio Macri, por el que Telerman se encargaba del "trabajo sucio" y antipático de tocar el bolsillo de los vecinos a cambio de que Pro no auditara los gastos de la gestión telermanista. Además, se sumó el malestar de muchos porteños. Durante tres días, el jefe de gobierno y su ministro de Hacienda, Sergio Beros, defendieron a ultranza la decisión. Dijeron que era "responsable y justa" y que no darían marcha atrás a menos que hubiera una "sentencia judicial firme". Pero ayer la valentía se les terminó.,," La Nación 28 de agosto de 2007

Buenos Aires y más aún con los aumentos que tuvieron los inmuebles en los últimos años..

Los fundamentos del nuevo Decreto destacan la necesidad de llevar adelante una discusión de Estado sobre la política tributaria que se debe implementarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como la necesidad que se incorporen en la Legislatura de la Ciudad iniciativas tendientes a **“....completar una solución definitiva que adecue el sistema valuatorio inmobiliario, permitiéndonos a los/as vecinos/as confiar en que en el corto plazo contaremos con una herramienta equitativa y progresiva en la distribución de la carga tributaria.....”** Admite además que es necesario convocar a la comisión creada por la ley N° 1.546 creó la "Comisión para la Reforma Tributaria de la Ciudad de Buenos Aires", integrada por representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La mencionada ley .fue sancionada el 9 de diciembre de 2004, y la comisión que se proponía debía elevar sus propuestas el 31 de julio de 2005. No obstante ello, recién por este acto se invita a los representantes del Poder Legislativo a integrarla y se promueve una reunión de inmediato con el propósitos de desarrollar **“.... una política integral que genere mecanismos de equidad distributiva en las contribuciones inmobiliarias.....”**

3) Estudios que ya se hicieron.

La necesidad de realizar un estudio que actualice la base imponible del gravámen inmobiliario no es actual en nuestra ciudad, ya un grupo de técnicos desde el año 2003 venía trabajando el tema en el marco del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de inversiones de la Ciudad de Buenos Aires prestamo BID 1107/OC/AR Subprograma de Modernización Componente Apoyo Fiscal y Financiero Subcomponente “Fortalecimiento Institucional de la Dirección General de Rentas” , este equipo elevó su informe final en el año 2005 . Los expertos detectaron los problemas que la valuación de los inmuebles arrojaba y desde un primer momento destacaron la importancia de tenerlos en cuenta tanto para cualquier modificación que se pretenda hacer tanto en la política como en la administración tributaria.

Los puntos salientes del diagnóstico de los problemas que enfrenta el impuesto en materia de equidad, se sintetizaron en los siguientes:

- La valuación fiscal de las viviendas multifamiliares en la Ciudad de Buenos Aires es en promedio el 20,3 % de su valor de mercado.
- La brecha de subvaluación no es uniforme ni por estratos de valores de mercado ni por zona geográfica.
- La subvaluación fiscal es mayor en las viviendas con mayor valor de mercado lo que constituye un patrón de inequidad.
- La subvaluación es mayor en las zonas más caras de la Ciudad lo que refleja inequidad por localización .
- La progresividad en el esquema de alícuotas no se cumple.
- El problema es esencialmente metodológico.¹⁰

Resulta alarmante que dichos estudios no se incorporen a este nuevo intento de garantizar un gravámen inmobiliario equitativo y que cumpla con los principios constitucionales de nuestro sistema tributario¹¹ Como se puede apreciar las deficiencias detectadas en aquella ocasión fueron en gran parte las críticas que se formularon después de la sanción del decreto nº 1191/GCBA/ 2007 Existe una gran dificultad de promover políticas públicas que trasciendan a un gobierno. En este sentido debería existir una profunda autocrítica por parte de la clase dirigente que no revisa las acciones de sus antecesores aún para evitar cometer los mismos errores.

d) Necesidad de pensar a más largo plazo. Cómo podemos defender una reforma impositiva que cumpla con los principios de equidad y progresividad?

¹⁰ Roberto A.Pereyra El Impuesto Inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires: entre la Política y la Administración Tributaria Segundas Jornadas del CeATS Mendoza, Agosto 2006

¹¹ Art. 51 de la Constitución de la CABA establece : “.....El sistema tributario y las cargas públicas se basan en los principios de legalidad, irretroactividad, igualdad, no confiscatoriedad, equidad, generalidad, solidaridad, capacidad contributiva y certeza....”

Si revisamos los informes estadísticos,¹² el incremento de la recaudación con relación al año anterior es notorio, pero mucho más llama la atención el aumento de recaudación con relación al ABL toda vez que como ha venido sosteniendo el Poder Ejecutivo y se ha demostrado no existió incremento alguno en la base imponible del tributo desde la década anterior.

Tampoco el Poder Legislativo, donde desde hace cuatro años es mayoría la oposición, se ha preocupado por hacer un estudio pormenorizado que remueva los obstáculos hoy presentes con el fin de que el sistema tributario y las cargas públicas sean equitativas y que contemplen el principio de la solidaridad en la materia. Evidentemente otras son las necesidades del oficialismo y de la oposición que hoy motivan la sanción de una norma de estas características.

Los aportes anteriores y lo hecho no fue ni siquiera revisado en esta oportunidad. En un momento institucional donde el Jefe de Gobierno debe ordenar la transición y el traspaso de gobierno, ha dictado esta norma de escasa legitimidad, por el momento en que se dicta y pasible de graves críticas por su notoria improvisación. Esta decisión sirvió para conocer que una vez más las promesas electorales no se cumplen, se ha intentado aumentar la presión fiscal sin advertir que existían casos donde se estaban profundizando las inequidades ya advertidas hace poco tiempo.

Sin embargo resulta auspicioso que se haya instalado como política pública la discusión acerca de una reforma impositiva que aún se encuentra pendiente, aunque no se hizo de la mejor forma. En la ciudad de Buenos Aires la recaudación en el último año aumentó un 21,6% , esto demuestra que la urgencia de la decisión política sólo tiene como fundamento la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales y que coincide con el propósito perseguido por la modificación de la ley de presupuesto y la sanción del nuevo régimen de facilidades de pago.

¹² Ver nota 5

Sin embargo los resultados no fueron los esperados, el decreto nº 1191/GCBA/2007 fue suspendido dos días después de su publicación en el Boletín Oficial. De esta manera quedó clara la necesidad de buscar nuevos consensos para la modificación del sistema tributario, que presuponen reflexión y profundización en el estudio del tema. En ese sentido, debemos exigir soluciones más serias que cumplan con el objetivo: reducir significativamente la brecha existente entre la valuación inmobiliaria y la fiscal de los inmuebles de la ciudad de Buenos Aires, no descartando utilizar como parámetro los valores de mercado. En eso coinciden todas las opiniones vertidas por los representantes de las fuerzas políticas. Ello, porque como se ha demostrado, los mecanismos de cálculo actuales generan distorsiones manifiestas que derivan en claros casos de inequidad y arbitrariedad.

La comisión dedicada al estudio no ha aportado nuevas ideas a la discusión. Las noticias periodísticas sólo reflejan las declaraciones de los diputados referidas al tiempo que se necesita para poder determinar la valuación de los inmuebles¹³. Como consecuencia de ello, no podemos esperar a corto plazo otros resultados que los que surjan de dividir en más o menos zonas nuestra ciudad para la determinación del tributo.

¹³ “Lejos del consenso, los representantes legislativos de cada bloque que participarán del debate dejaron establecida su postura en diálogo con Infobae.com. Por caso, el legislador del Frente para la Victoria Juan Manuel Olmos, afirmó que "en los próximos 30 días no es posible que se obtenga un resultado". "Es imposible llegar a un resultado cuando se tiene que actualizar la base de datos de toda la Ciudad, los datos de las propiedades cuando eso es lo que marca el aumento del impuesto", explicó. El legislador señaló que el bloque "no quiere discutir con el macrismo" el aumento del impuesto y que no se avalarán los incrementos impositivos. "Esta medida no salva la salida política con déficit de Jorge Telerman, el déficit está planteado", aseguró. Aumento con excepciones El arista Alejandro Ravinovich afirmó que la Legislatura "no tiene la capacidad de hacer un estudio de revalorización de las propiedades dentro de dos meses". "Lo que planteamos es que no se puede dividir la zona sólo en tres, como dice el decreto original, sino que la Ciudad debe ser dividida en un mayor número de zonas para que la revalorización sea acorde a cada uno de los lugares", señaló el diputado. Ravinovich destacó que desde su bloque, que apoya al actual jefe de Gobierno porteño Jorge Telerman, se estima necesario un revalúo de la tasa impositiva "como así lo sostienen todos los bloques, porque los valores son irrisorios". "Personalmente, creo que el aumento se debe hacer sólo a unas zonas en donde los valores no corresponden con el valor real de la propiedad, una persona que vive en Puerto Madero no puede pagar lo mismo que una persona que vive en Villa Riachuelo, agregó..." Infobae.com Avanza el debate legislativo 5-09-2007

Cuando en realidad la reforma pendiente tendría que contemplar el estudio de todos los tributos subnacionales y los modelos de administración.

d. 1) Propuesta y recomendación

La comisión creada por ley nº 1546 debería estudiar los antecedentes de tributos locales y diseñar políticas tributarias que establezcan modelos donde las cargas tributarias recaigan sobre el patrimonio y sobre los ingresos de la población con equidad. Adicionar también propuestas para la administración tributaria, que logren implementar políticas que consagren efectivamente los principios constitucionales de la imposición.

Nótese que aún en una ciudad como la nuestra donde el PBI excede notoriamente la media del país y se asemeja al de los países desarrollados, existen grandes desigualdades tanto en la distribución del ingreso como en el acceso a bienes y servicios públicos en virtud de la brecha existente entre el desarrollo territorial del norte y sur . Buenos Aires debería ser en este aspecto una ciudad que dé el ejemplo, por promover la inclusión. Las últimas decisiones públicas no contribuyen a un cambio estructural que demuestre que las cargas públicas tienen un efecto equitativo y progresivo en el conjunto de los habitantes de la ciudad. Los estudios que se realicen para modificar y mejorar el sistema tributario deberán contemplar no sólo una mejora en la recaudación sino también deberán contemplar la incidencia que en las cargas públicas debe tener el patrimonio y otros tributos locales, como es el caso del impuesto sobre los ingresos, las contribuciones a la publicidad y a la utilización del espacio aéreo y subsuelo.

María Claudia Daverio

