

El derecho tributario como una herramienta jurídica para promover el derecho de acceso a la vivienda en Argentina *

Rodolfo Salassa Boix **
Julieta Moyano Ludueña ***
Nadia Pucheta ****

Fecha de recepción: 24 de febrero de 2017

Fecha de evaluación: 22 de mayo de 2017

Fecha de aprobación: 14 de junio de 2017

Para citar este artículo

Salassa, R., Moyano, J. & Pucheta, N. (2017). El derecho tributario como una herramienta jurídica para promover el derecho de acceso a la vivienda en Argentina. *Revista Via Iuris* (Nº23), pp. 1-34.

^{1*} Este artículo se enmarca dentro del proyecto de investigación titulado “Reformando las tendencias de la vivienda: propuesta tributaria para una ordenación integral de la vivienda en propiedad y en alquiler”, desarrollado en la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona y financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Tarragona (España).

^{2**} Doctor en Derecho —con mención europea— por la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona, España (URV). Magíster en Derecho de la Empresa y la Contratación. Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (UNC). Profesor de grado y posgrado en Derecho Tributario en dichas universidades. Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet). Pro-Secretario de Ciencia y Técnica y Director de la Editorial Ciencia, Derecho y Sociedad de la Facultad de Derecho (UNC). Director del proyecto de investigación titulado “La fiscalidad ambiental en el ordenamiento jurídico argentino a partir del marco de la Constitución Nacional” (2016-17), aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (Secyt-UNC). Correo electrónico: rodolfoboix@hotmail.com

^{3***} Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (UNC). Actualmente cursando la Especialización en Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la UNC. Adscripta en la cátedra “A” de la asignatura Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la UNC. Integrante de la Fiscalía General nº 2 de la ciudad de Córdoba ante el Tribunal Oral Federal. Correo electrónico julieta_moyano@hotmail.com

^{4****} Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina (UNC). Actualmente cursando la Especialización en Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la UNC. Adscripta en la cátedra “A” de la asignatura Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de la UNC. Correo electrónico: nadia_pucheta@hotmail.com

El derecho tributario como una herramienta jurídica para promover el derecho de acceso a la vivienda en Argentina

Resumen

Considerando la importancia del derecho a acceder a una vivienda, el objetivo de este artículo consiste en determinar cómo se puede garantizar mejor ese derecho en el ordenamiento jurídico nacional argentino a través del derecho tributario; a fin de dar un paso más para resolver el déficit habitacional que, desde hace tiempo, sufre el país. Para ello, resulta primordial analizar la relación actual entre las medidas tributarias y las habitacionales en la normativa nacional vigente y proponer las reformas tributarias que puedan mejorarla. El objeto de estudio se encuentra limitado temporal, espacial y materialmente, ya que se enfoca en el ordenamiento jurídico nacional vigente de Argentina y, dentro de este, en el derecho tributario como mecanismo jurídico para promover el acceso a la vivienda.

El análisis se basa en una visión dogmática del derecho con una marcada transversalidad entre el derecho constitucional, tributario y privado. Las conclusiones demuestran que, si bien el derecho argentino dio importantes pasos para garantizar el acceso a la vivienda a través del derecho tributario, tendiendo puentes entre las políticas tributarias y las habitacionales, las medidas adoptadas parecen ser insuficientes, dado que aún es posible conseguir una mayor sinergia entre las mencionadas políticas, mediante una serie de reformas tributarias.

Palabras clave

Argentina, derecho a la vivienda, extrafiscalidad, incentivos fiscales, políticas habitacionales, políticas tributarias.

Tax law as a legal tool to promote the right of access to housing in Argentina
Rodolfo Salassa Boix Julieta Moyano Ludueña & Nadia Pucheta

Abstract

Considering the importance of the right to access housing, the objective of this article is to determine how this right can best be guaranteed in the Argentine national legal system through tax law; In order to take another step to solve the housing deficit that the country has been suffering for some time. For this, it is essential to analyze the current relationship between tax and housing measures in the current national regulations and propose tax reforms that can improve it. The object of study is limited temporally, spatially and materially, since it focuses on Argentina's current national legal system and, within it, on tax law as a legal mechanism to promote access to housing.

The analysis is based on a dogmatic view of law with a marked transversely between constitutional, tax and private law. The conclusions show that, although Argentine law took important steps to guarantee access to housing through tax law, building bridges between tax and housing policies, the measures adopted seem to be insufficient, given that it is still possible to achieve greater synergy between the mentioned policies, through a series of tax reforms.

Keywords.

Argentina, right to housing, extra taxation, tax incentives, housing policies, tax policies.

O direito tributário como ferramenta legal para promover o direito de acesso à moradia na Argentina

Resumo

Considerando a importância do direito de acesso à moradia, o objetivo deste artigo é determinar como esse direito pode ser mais bem garantido no ordenamento jurídico argentino por meio do direito tributário; a fim de dar mais um passo para resolver o déficit habitacional que o país vem sofrendo há algum tempo. Para isso, é essencial analisar a atual relação entre as medidas tributárias e habitacionais na legislação nacional vigente e propor reformas tributárias que possam melhorá-la. O objeto de estudo encontra-se limitado temporal, espacial e materialmente, uma vez que concentra-se no atual sistema jurídico nacional da Argentina e, dentro dele, no direito tributário como um mecanismo legal para promover o acesso à moradia.

A análise baseia-se em uma visão dogmática do direito com uma marcada transversalidade entre direito constitucional, fiscal e privado. As conclusões mostram que, embora a legislação argentina tenha dado passos importantes para garantir o acesso à moradia por meio da legislação tributária, construindo pontes entre as políticas tributária e habitacional, as medidas adotadas parecem ser insuficientes, já que ainda é possível alcançar maior sinergia entre as políticas mencionadas, através de uma série de reformas tributárias.

Palavras-chave

Argentina, derecho à moradia, extrafiscalidade, incentivos fiscais, políticas habitacionais, políticas tributárias

Le droit fiscal en tant qu'outil juridique pour promouvoir le droit d'accès au logement en Argentine

Résumé

Considérant l'importance du droit d'accès au logement, l'objectif de cet article est de déterminer comment ce droit peut être mieux garanti dans le système juridique national argentin par le biais de la législation fiscale; Afin de faire un pas de plus pour résoudre le déficit de logement que le pays souffre depuis un certain temps. Pour cela, il est essentiel d'analyser la relation actuelle entre les mesures fiscales et de logement dans la législation nationale actuelle et de proposer des réformes fiscales susceptibles de l'améliorer. L'objet de l'étude est limité temporellement, spatialement et matériellement, car il se concentre sur le système juridique national actuel de l'Argentine et, en son sein, sur le droit fiscal en tant que mécanisme juridique pour promouvoir l'accès au logement. L'analyse repose sur une vision dogmatique du droit avec une transversalité marquée entre le droit constitutionnel, fiscal et privé. Les conclusions montrent que, bien que la législation

argentina ait pris des mesures importantes pour garantir l'accès au logement par la législation fiscale, en établissant des passerelles entre les politiques fiscales et de logement, les mesures adoptées semblent insuffisantes, étant donné qu'il est encore possible de réaliser une plus grande synergie entre les politiques mentionnées, à travers d'une série de réformes fiscales.

Mots-clés

Argentine, droit au logement, extra fiscalité, incitations fiscales, politiques du logement, politiques fiscales.

Introducción

Hoy en día, existe un amplio reconocimiento de la importancia del derecho a acceder a una vivienda, entendido este como “un elemento indispensable para el desarrollo de la vida en sociedad” (Espínola Orrego, 2010, p. 11). Se mira, entonces, a la vivienda como una unidad básica de constitución y como base de la familia, refugio y pilar fundamental del grupo social primario de subsistencia.

Desde la perspectiva de los individuos, dicha relevancia se ve reflejada tanto en el ámbito individual como en el colectivo, ya que, como expresa Espínola Orrego (2010), es dentro del escenario familiar donde se desenvuelve la vida privada, se da inicio al aprendizaje e interacción con otras personas y se realizan actividades colectivas que nos identifican como

individuos. Se trata de un elemento fundamental para garantizar la dignidad humana; en ella no solo se desarrolla la vida privada de las personas, es además un espacio de reunión, convivencia y protección de la familia. El acceso a esta es una necesidad básica de la condición humana, se entiende como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros, en que puedan vivir en paz y dignidad” (Giraudy, 2005, p. 2). Esta necesidad llevó a que se le reconociera como un derecho humano en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵.

Desde la perspectiva del Estado, la trascendencia del acceso a la vivienda también es palmaria por los siguientes motivos: se trata de un elemento de riqueza y uno de los gastos más grandes para la mayoría de los hogares; conlleva considerables repercusiones para la macroeconomía⁶ y favorece la movilidad geográfica, tan necesaria para garantizar eficiencia en el trabajo (Raya, 2010, p. 1). Es por ello que “la política de la vivienda forma parte de la política de bienestar de los países, aunque, dicho sea de paso, se le ha prestado una menor atención que a la política de salud o la política de educación” (Raya, 2010, p.1).

En la actualidad, a pesar de la importancia que conlleva el derecho a acceder a una vivienda, su efectivo reconocimiento sigue siendo una materia pendiente en muchos países. En el caso de Argentina, los pormenores para acceder a una vivienda adecuada han marcado a la nación desde sus orígenes y, desafortunadamente, aún siguen latentes⁷. A pesar de la

⁵ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

⁶ En este sentido, un alto grado de volatilidad en los mercados de la vivienda y los hipotecarios puede tener efectos perturbadores en la economía. Concretamente, se puede crear un efecto de riqueza ficticia, reducir la inversión, ofrecer futuras viviendas y creación de hogares y extrapolar los aumentos de los precios de la vivienda (y sus consiguientes ganancias de capital no realizadas) al comportamiento del individuo (aumentando, así, su endeudamiento). De hecho, como se ha visto, todas estas perturbaciones adversas pueden afectar seriamente la estabilidad financiera de los países.

⁷ De acuerdo con el último censo nacional (2010) se observa que el déficit habitacional afecta a más de tres millones de hogares, es decir, que involucra el 25 % de la población total del país. (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2010).

implementación de algunas medidas legales puntuales, el déficit habitacional ha sido un derecho pendiente de solucionar cabalmente; ha estado vinculado desde siempre a la desigual distribución de la riqueza (Barreto, 2012).

La preocupación por el acceso a la vivienda ha instado a los Estados, entre ellos Argentina, a llevar adelante diferentes medidas para garantizar el ejercicio efectivo de este derecho, partiendo, en la gran mayoría de casos, del reconocimiento constitucional. Entre las diferentes medidas se encuentran las de carácter tributario, como señala Raya: “los gobiernos pueden afectar la demanda de viviendas a través de cambios, por ejemplo, en los tipos impositivos del impuesto sobre la renta personal, o utilizar medidas más específicas orientadas exclusivamente hacia el sector de la vivienda” (2010, p. 1). De manera que la defensa de ciertos derechos como el acceso a la vivienda “puede cristalizarse mediante herramientas tributarias que permitan regular las actividades económicas y sociales, ya sea incentivando o desestimando prácticas por medio de beneficios fiscales en sus variadas formas: deducciones, exenciones o reembolsos” (Gurfinkel de Wendy, 2005, p. 1398).

Para ello, es importante comprender que la actividad financiera no se limita a la mera obtención de sumas de dinero (ej. tributos) para luego financiar gastos públicos, sino que también puede utilizarse para la consecución de otros fines constitucionalmente legítimos y exigibles⁸. Entre tales fines se encuentra el acceso a una vivienda digna⁹ el cual no se ha garantizado por completo en Argentina, donde aún existe un gran déficit habitacional¹⁰.

⁸ “Esta difusa divergencia entre objetivos y efectos de las políticas fiscales se pone de manifiesto en la tendencial pérdida de consenso que ha caracterizado la acción de la finanza pública en las democracias occidentales en el último cuarto de siglo, por las crecientes dificultades que encuentran las políticas de reequilibrio y reclasificación del gasto público que emplean los tradicionales instrumentos de política fiscal” (Perrone, 2001, p. 424).

⁹ En el caso de la República Argentina aplican los artículos 14bis y 75, inciso 22, de la Constitución de la Nación Argentina. (Corte Suprema de Justicia, 1995).

¹⁰ En palabras de Gurfinkel de Wendy “la Constitución Nacional garantiza el acceso a una vivienda digna, pero en las actuales condiciones sociales y económicas tal mandato resulta de imposible cumplimiento en la medida que el Estado no asuma un rol protagónico, no solo como hacedor de las normas que se dicten en consecuencia sino fundamentalmente como ejecutor de las mismas [...] Ciertas actividades no deben quedar libradas a las leyes del mercado, sino que es deber ineludible del Estado orientar la inversión en cumplimiento de objetivos sociales impuestos por la ley suprema (2015, p. 1398).

De manera que estos fines del Estado se pueden conseguir, por un lado, mediante el gasto social, financiando y facilitando el acceso a la vivienda (construcción de casas, créditos, subsidios, etc.) y, por el otro, a través de los ingresos tributarios desalentando la realización de ciertas actividades que obstaculizan el acceso a la vivienda y que generan gastos públicos para subsanarlas (construcción de casas, créditos, subsidios, etc.) o alentando conductas que favorezcan su acceso.

Teniendo en cuenta la importancia del derecho de acceso a una vivienda, el déficit habitacional existente y el papel que las medidas tributarias pueden tener a la hora de promover dicho derecho, esta investigación persigue determinar cómo se puede garantizar un mejor acceso a la vivienda en el ordenamiento jurídico nacional argentino a través del derecho tributario a los fines de dar un paso más para resolver el déficit habitacional que desde hace tiempo sufre el país. Para ello, resulta primordial analizar la relación entre las medidas tributarias y las habitacionales en la normativa nacional vigente y, a partir de allí, proponer las reformas tributarias que puedan mejorarla.

El objeto de estudio se encuentra limitado temporal, espacial y materialmente, ya que solo se enfoca en el ordenamiento jurídico nacional vigente de Argentina y, dentro de este, en el derecho tributario, y no el derecho financiero, como mecanismo jurídico para promover el acceso a la vivienda en el país. Si bien la problemática de la vivienda, como la mayoría de las cuestiones sociales, debe ser estudiada en forma integral [...] con un enfoque multidisciplinario” (Gurfinkel de Wendy, 2005, p. 1398), en esta oportunidad, el punto central será el derecho tributario y la posibilidad de utilizar esta área jurídica específica para promover el acceso a la vivienda en Argentina.

Metodología

Desde el punto de vista metodológico, el análisis se basa en una visión esencialmente dogmática del derecho con una fuerte relación interdisciplinaria entre el derecho constitucional, el derecho tributario y el derecho privado.

A partir de ello, se explica el significado de las normas positivas vigentes sobre el derecho de acceso a la vivienda y las medidas tributarias nacionales relacionadas, para luego arribar a las conclusiones. Con el fin de exponer el significado de las normas positivas vigentes se llevó adelante un riguroso trabajo de interpretación organizado en dos etapas. La primera, de tipo heurística, implicó la recopilación y clasificación de la documentación relevante sobre el tema, y la segunda, de tipo hermenéutica, consistió en la interpretación de la información coleccionada mediante la teoría de la argumentación.

El contenido, la discusión y los resultados del estudio se estructuran en cuatro partes. Primero, se analiza si Argentina reconoce constitucionalmente el derecho a acceder a una vivienda, a fin de dilucidar cuál es la prioridad que se le otorgó a dicho derecho dentro del ordenamiento jurídico y si existe un mandato supremo que inste a protegerlo. En segundo lugar, se exponen las medidas tributarias y la vinculación que puede existir entre ellas y el acceso a la vivienda. En tercer término, se comprueba si el derecho nacional argentino vigente cuenta con medidas tributarias concretas que puedan promover el derecho constitucional a acceder a una vivienda. En cuarto lugar, y a partir del punto anterior, se brindan propuestas para mejorar la sinergia entre las políticas tributarias y las habitacionales. Finalmente, se exponen las conclusiones sobre la situación actual del derecho argentino.

Resultados y discusión

Reconocimiento del derecho al acceso a la vivienda en la Constitución y en los tratados internacionales de rango constitucional

El reconocimiento constitucional del derecho al acceso a la vivienda, a nivel nacional, se produjo en cuatro etapas, que van desde los orígenes del país, con su primera Constitución, hasta la actualidad.

La primera etapa (1853-1948), que duró aproximadamente 100 años, estuvo marcada por el silencio constitucional en estas cuestiones. Originariamente, la Constitución argentina de 1853 no hizo alusión al derecho al acceso a la vivienda, y tampoco lo hicieron las sucesivas reformas de 1860, 1866 y 1898.

La segunda etapa (1949-1955) comenzó con la reforma constitucional de 1949. A partir de esta se reguló, por primera vez, el derecho de acceso a una vivienda, disponiendo en su artículo 37 que el “derecho al bienestar de los trabajadores se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda” (punto I, inc. 6) y que “el derecho a un albergue higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas, es inherente a la condición humana para la tercera edad” (punto III, inc. 2).

La tercera etapa (1956-1993) fue signada por el golpe de Estado de 1956 que dejó sin efecto la reforma de 1949 mediante la “proclama” del dictador Pedro Eugenio Aramburu. Si bien, se retornó en ese momento al texto constitucional de 1898, en el año 1957 se le añadieron dos resabios de la Constitución de 1949, uno de estos se relaciona con el tema que aquí se analiza. Por un lado, se agregó a la Constitución el artículo 14 bis que consagró una serie de derechos laborales, sindicales y sociales, entre los que se encontraba el derecho a la vivienda¹¹ y, por el otro, en el artículo 67, inciso 11, se incluyó al Código del Trabajo y de la Seguridad Social entre los códigos que puede dictar el Congreso de la Nación. Estos dos artículos aún continúan vigentes, aunque el segundo con diferente numeración¹². Desafortunadamente, “la ley que, por manda constitucional, debería determinar el contenido del derecho a la vivienda nunca fue dictada” (Giraudy, 2005, p. 6).

La cuarta etapa, que va desde 1994 hasta la fecha, tuvo su origen en la reforma constitucional de 1994 por medio de la cual se incorporaron a la *Carta Magna*, mediante el artículo 75, inciso 22, una serie de tratados internacionales sobre derechos humanos que cuentan con algunas menciones expresas al derecho de acceso a la vivienda¹³.

¹¹ Dicho artículo establece, en la actualidad, en su tercer párrafo que “el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: [...] el acceso a una vivienda digna”.

¹² El artículo 75, inciso 12, determina que “corresponde al Congreso [...] 12) Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales...”.

¹³ Concretamente, este artículo dice que corresponde al Congreso “aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos;

Particularmente, se puede citar la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948¹⁴; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹⁵; la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965¹⁶; la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979¹⁷; la Convención de los Derechos del Niño 1989¹⁸; la Declaración Americana sobre

el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara”.

¹⁴ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (art. 25.1).

¹⁵ “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento” (art. 11.1).

¹⁶ “En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: [...] e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular: [...] iii) El derecho a la vivienda” (art. 5.e.III).

¹⁷ “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: [...] h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones” (art. 14.2.h).

¹⁸ “Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda” (art. 27.3).

Derechos y Deberes del Hombre de 1948¹⁹ y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969²⁰.

De todos estos tratados internacionales, destaca fundamentalmente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por su fuerte implicación con el derecho que hoy nos convoca y, específicamente, por la importante labor que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)²¹, ha realizado para determinar su contenido y alcance a través de los siguientes elementos²²: a) seguridad jurídica de la tenencia²³; b) disponibilidad de servicios,

¹⁹ “Toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad” (art. XI).

²⁰ “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados” (art. 26).

²¹ El CESCR, establecido en 1985, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) por sus Estados Parte. Todos los Estados Partes deben presentar informes periódicos al Comité sobre la manera en que se ejercitan esos derechos. Inicialmente, los Estados deben presentar informes a los dos años de la aceptación del Pacto y luego cada cinco años. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de “observaciones finales”. En sus observaciones generales, el Comité trata de transmitir la experiencia adquirida hasta ahora en el examen de esos informes a todos los Estados Partes a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes; sugerir mejoras en el procedimiento de presentación de informes, y estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto (CESCR, 1991).

²² Observación General n.º 4 (CESCR, 1991).

²³ La tenencia de la vivienda puede adoptar diversas formas (alquiler, arriendo, vivienda en cooperativa, ocupación, asentamientos informales, entre otros), sea cual fuere, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad que les garantice protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas. Asimismo, los Estados Partes tienen que adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que carezcan de esa protección, consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

materiales, facilidades e infraestructura²⁴; c) habitabilidad²⁵; d) asequibilidad²⁶; e) lugar²⁷ y f) adecuación cultural²⁸. Asimismo, dicho Comité sostuvo:

Los Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás. (CESCR, 1991)²⁹.

Antes de concluir este acápite es importante señalar sucintamente que el reconocimiento constitucional del derecho al acceso a la vivienda tiene dos alcances: uno sustancial y otro personal. El sustancial se relaciona con su contenido, el cual se concibe como un derecho social de carácter prestacional que permite gozar de las ventajas que implica tener una vivienda, ya sea propia o en arrendamiento³⁰. Como señala Espínola Orrego (2010) este derecho, a diferencia de los derechos de libertad que requieren mayormente una actitud

²⁴ Se refiere a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, tales como agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y aseo.

²⁵ Una vivienda adecuada debe ofrecer un espacio a sus ocupantes para: protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y garantizar la seguridad física de quienes allí habitan.

²⁶ La vivienda adecuada tiene que ser accesible y garantizar cierto grado de prioridad a grupos como personas de tercera edad, niños y enfermos, entre otros. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

²⁷ La vivienda tiene que encontrarse en un lugar que permita el acceso a los sitios de trabajo, a los servicios de atención de salud, guarderías, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe ubicarse en lugares contaminados ni cercanos a fuentes de contaminación que pongan en peligro el derecho a la salud de sus habitantes.

²⁸ La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. El desarrollo y modernización de esta, tiene que velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y asegurar, entre otras cuestiones, los servicios tecnológicos actuales.

²⁹ Ordenanza general n.º 4. (CESCR, 1991).

³⁰ Sobre la importancia del acceso a la vivienda a través del arrendamiento se recomienda el trabajo de Seminario de Economía Crítica Taifa (2008, p. 72 y ss.).

de abstención por parte del Estado³¹, se encuentra entre aquellos que exigen una posición activa por parte del Estado para su cumplimiento como el derecho a la educación, la protección de la salud, el trabajo y la seguridad social.

El alcance personal se refiere a los sujetos beneficiados, los cuales, según el propio Preámbulo del texto constitucional, son “todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino”. De manera que el acceso a la vivienda es un derecho que también comprende a los extranjeros.

En definitiva, el acceso a una vivienda es un derecho consagrado en la actualidad en la Constitución de Argentina y tiene rango de derecho humano, no quedando ninguna duda en que su reconocimiento goza de suma importancia para el Estado. En virtud de ello, resulta plausible todo esfuerzo normativo destinado a resguardarlo, asegurarlo y promoverlo; es allí donde el derecho tributario puede hacer su aporte.

Relación entre las políticas tributarias y las políticas habitacionales

En la introducción se indicaba que las medidas tributarias constituyen uno de los tantos mecanismos jurídicos con que cuentan los Estados para asegurar el cumplimiento de sus fines, entre los cuales se encuentra el acceso a la vivienda. Ahora resta dilucidar cuáles son, en concreto, tales medidas y cómo pueden influir positivamente para garantizar este derecho en la práctica.

Dejando de lado su relación con las políticas habitacionales o cualquier otra finalidad extrafiscal, cuando se habla de medidas fiscales, se hace referencia esencialmente a dos tipos: tributos y beneficios fiscales. Los primeros son prestaciones patrimoniales obligatorias y previstas legalmente. Por medio de las cuales, el Estado, como sujeto activo de la obligación

³¹ Otros autores como Holmes y Sunstein critican esta postura y sostienen que todos los derechos, incluso aquellas libertades constitucionales más básicas, implican una postura activa del Estado y, por ende, un costo para este (2015). Más allá de esta crítica, en todos los casos se está de acuerdo en que en los llamados “derechos sociales”, como el acceso a una vivienda, siempre se requiere una intervención activa y gasto por parte del Estado.

tributaria, exige a los sujetos pasivos desde el acaecimiento del hecho imponible revelador de capacidad contributiva³². En este caso, el Estado percibe recursos económicos de los contribuyentes. Por su parte, los beneficios fiscales son aquellas ventajas tributarias que, a través de una justificación jurídica, implican anular, aminorar o aplazar el pago de un gravamen³³. A diferencia de los tributos, en este caso el Estado resigna total o parcialmente la obtención de recursos económicos.

Podría plantearse una tercera posibilidad basada en el destino específico que se le dé a la recaudación tributaria, pero esta medida se aleja del derecho tributario técnicamente. Para comprender esta afirmación es necesario recordar que el derecho financiero se integra de cuatro disciplinas jurídicas: derecho tributario, derecho presupuestario, derecho de la deuda pública y derecho del patrimonio público. El primero se ocupa justamente de los recursos tributarios, que constituyen ingresos de derecho público. “Si estamos situados dentro del derecho tributario cualquier clasificación que propongamos tiene que versar sobre su objeto de estudio, es decir sobre los tributos como una clase de ingresos, y no sobre los gastos” (Salassa Boix, 2015, p. 37).

No obstante, es evidente que en estos casos existen puntos de contacto con el derecho tributario, aunque sea indirectos, ya que, la mayoría de recursos económicos que ingresan al Estado son tributos y estos, a su vez, son los que financian las eventuales asignaciones presupuestarias para favorecer el acceso a la vivienda. Todo ello no implica que sea improbable clasificar los gravámenes con base en los gastos del Estado (destino de los fondos recaudados), pero esta decisión está más cerca del derecho financiero que del tributario.

³² También se han definido como “[...] prestaciones en dinero que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, en virtud de una ley y para cubrir los gastos que le demanda el cumplimiento de sus fines” (Villegas, 2001, p. 67).

³³ También se entiende por beneficios fiscales a aquellos “accidentes, salvedades o exclusiones que pueden afectar a cualquier aspecto de las normas tributarias: tanto al elemento objetivo del presupuesto de hecho de la norma (hecho imponible), a los aspectos cuantitativos (base imponible y alícuota), a la obligación, como a los propios ámbitos de validez de la norma tributaria (material, personal y espacial temporal)” (Corti, 1997, pp. 22 y 23).

Teniendo claras las medidas tributarias, se puede afirmar que cuando ellas influyen directa y favorablemente en la posibilidad de acceder a la vivienda, se está ante los llamados “tributos habitacionales” y “beneficios tributarios habitacionales”. Por lo anterior, en el presente estudio se dejan de lado aquellos tributos cuya única vinculación con el acceso a la vivienda está en el destino, total o parcial, de sus fondos, pero no con su hecho imponible. Estas no son medidas tributarias sino más bien financieras y, si bien son útiles para facilitar el derecho a la vivienda, escapa al objeto de la investigación³⁴. Un ejemplo de estas medidas financieras sería el caso del Impuesto al Combustible y Gas Natural, regulado en el título III de la Ley 23966 de 1991³⁵, cuyo producido se distribuye entre el Tesoro Nacional (29 %), las provincias (29 %) y el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) (42 %).

Los tributos habitacionales se encuentran dentro de la órbita de los gravámenes reguladores, es decir aquellos cuya finalidad principal va más allá de lo estrictamente recaudatorio (extrafiscal). La consolidación del intervencionismo estatal a través de la Hacienda Pública exaltó esta especial capacidad de las medidas fiscales para ser utilizadas en el logro de fines públicos, no tanto como instrumentos exclusivamente recaudadores sino más bien como mecanismos reguladores que influyen en los hechos económicos y sociales de los contribuyentes. De allí que se suela hablar de tributos recaudatorios y tributos regulatorios o con fines extrafiscales, los cuales conviven armónicamente a pesar de sus disímiles finalidades³⁶.

³⁴ Autores como Raya, basándose en la inmediatez de la medida con el derecho de acceso a la vivienda, prefieren hablar de ayudas directas e indirectas “las ayudas directas aparecen en los sucesivos planes de viviendas y se materializan en subsidios de tipos de interés, acceso a préstamos cualificados y subvenciones personales. Las ayudas indirectas son las que proceden del tratamiento fiscal que se realiza a la vivienda habitual en el sistema impositivo, afectando así el principio de neutralidad impositiva” (2010, p. 2).

³⁵ Texto ordenado por el Decreto 518/98.

³⁶ Esta convivencia de finalidades fue señalada por Sainz de Bujanda de la siguiente forma: “Todo conjunto de impuestos en cualquier organización política, es, por ineludible necesidad, 'sistemático', en el sentido que la integración armónica de los diversos gravámenes se alcanza, en grado más o menos intenso, por otra razón, de las exigencias prácticas o de ambas cosas a la vez. Una pluralidad tributaria desprovista de todo elemento integrador no serviría de apoyo a ninguna organización financiera, no solo porque sería contraria a la lógica más elemental [...] sino [...] porque no suministraría los medios indispensables para atender a los fines públicos” (1962, pp. 254-258).

Por un lado, se puede definir a los “tributos habitacionales” como aquellos gravámenes que no tienen como finalidad esencial la de obtener recursos sino desalentar la realización de conductas que puedan obstaculizar el acceso a la vivienda digna, sin importar la asignación presupuestaria de los fondos. Como ejemplo de este tipo de tributos se encuentran aquellos que gravan a los inmuebles destinados a vivienda (que esté sin alquilar) o a los terrenos baldíos ociosos. En ambos casos, se perjudica, en algún sentido, el acceso a la vivienda, ya sea porque las personas no pueden arrendar un inmueble que se encuentra disponible o porque se impide que un terreno pueda ser utilizado para la construcción de viviendas³⁷.

Por el otro, se precisa a “los beneficios fiscales habitacionales” como aquellas ventajas tributarias que persiguen anular, aminorar o aplazar el pago de un gravamen a los fines de fomentar y favorecer el acceso a una vivienda³⁸. Como ejemplos de estas medidas se pueden mencionar las exenciones, no sujeciones, deducciones, devoluciones y los diferimientos, siempre y cuando tengan el fin extrafiscal mencionado.

En definitiva, el punto de encuentro entre las políticas tributarias y las habitacionales se halla en los tributos y beneficios fiscales habitacionales, que se erigen como las únicas medidas que puede ofrecer el derecho tributario para promover el efectivo cumplimiento del derecho constitucional a acceder a una vivienda.

³⁷ En el ámbito nacional no existen tributos de este tipo. A título de ejemplo, y fuera del ámbito provincial, se puede mencionar el Proyecto de Ley de 2014, presentado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por Jorge Abasto (Coordinador de Inquilinos de Buenos Aires, CIBA), Raúl Fernández Wagner (Universidad Nacional General Sarmiento, UNGS) y los diputados Facundo Di Filippo, Pablo Bergel y Gustavo Vera. Amparados en la “función social” de la propiedad, el objeto del Proyecto era elevar entre un 800 % y un 1000 % el monto que se debía pagar por el Impuesto Inmobiliario de la Ciudad, dependiendo del número de meses que el inmueble se encontrara ocioso.

³⁸ Holmes y Sunstein señalan que el hecho de que gran parte los estadounidenses hoy en día puedan contar con la posibilidad de acceder a una vivienda se debe, en buena parte, a los estímulos y beneficios tributarios. Dicha circunstancia “ciertamente no es producto de la abstención gubernamental o el *laissez-faire*. Algunos propietarios se verían obligados a liquidar sus posesiones si no se les permitiera deducir la depreciación de sus bienes de sus ingresos disponibles [...]” (2015, p. 88).

Medidas tributarias que promueven el acceso a la vivienda en el ordenamiento jurídico nacional argentino

A continuación, se despliegan las principales medidas tributarias habitacionales del sistema nacional argentino. Hoy en día, no se registran gravámenes habitacionales a nivel nacional, razón por la cual las medidas tributarias que influyen positivamente en el acceso a la vivienda se limitan prácticamente a los beneficios fiscales habitacionales. Luego, se indica cómo se encuentran regulados [los beneficios] en los diferentes tributos nacionales.

Impuesto a la Transferencia de Bienes de las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (ITBPFISI)

Este impuesto se encuentra regulado en el título VII de la Ley 23905 de 1991 y grava toda transferencia³⁹ de dominio a título oneroso de inmuebles ubicados en el país que realicen las personas físicas o sucesiones indivisas⁴⁰, residentes en el país o en el extranjero⁴¹, mediante una retención del 1,5 % sobre el valor de transferencia de cada operación⁴².

En lo que interesa a este trabajo, cuando se trata de la venta de la única vivienda y/o terreno del contribuyente, con el fin de adquirir o construir otra destinada a casa-habitación propia, este podrá optar por no pagar el gravamen. Dicha opción también puede ejercerse cuando se ceda la única vivienda y/o terreno con el propósito de destinarlo a la construcción de un edificio bajo el régimen de la Ley 13512⁴³ y se reciba como compensación por el bien

³⁹ Se considerará transferencia a la venta, permuta, cambio, dación en pago, aporte a sociedades y todo acto de disposición, excepto la expropiación, por el que se transmita el dominio a título oneroso, incluso cuando tales transferencias se realicen por orden judicial o con motivo de concursos civiles (art. 9, Ley 23905).

⁴⁰ Artículos 7 y 8 de la Ley 23905 de 1991.

⁴¹ Artículo 16 de la Ley 23905 de 1981.

⁴² Artículos 11 y 13 de la Ley 23905 de 1991.

⁴³ La Ley de 1948 regulaba el régimen de propiedad horizontal, sin embargo, fue derogada por la reciente Ley 26994 de 2015 que aprueba el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, al tratar dicha propiedad como un derecho real (arts. 2037 a 2069, CC y CN).

cedido hasta un máximo de una unidad funcional de la nueva propiedad destinada a casa-habitación propia⁴⁴.

La opción debe formularse al momento de: suscribir el boleto de compraventa, cuando se entregue la posesión, al formalizar la entrega de posesión o al momento de la escrituración, el que fuere anterior, y será procedente aún cuando la adquisición del bien de reemplazo hubiera sido anterior, siempre que ambas operaciones se efectúen dentro del término de un año⁴⁵. Durante dicho plazo, el contribuyente tiene que probar por medios fehacientes la adquisición del inmueble de reemplazo y su afectación al referido destino⁴⁶.

Impuesto a las Ganancias (IG)

Este tributo se encuentra esencialmente regulado por la Ley 20628 (texto ordenado por el Decreto 649/97) y el Decreto reglamentario 1344/98, un impuesto de emergencia que,

⁴⁴ Artículo 14, primer párrafo, de la Ley 23905 de 1991.

⁴⁵ En este punto se pueden mencionar ejemplos de Chile, España y Uruguay. Por un lado, en 1960 se publicó en Chile el Decreto con Fuerza de Ley n.º 2 de 1959 (más conocido como DFL 2) que consagró una serie de beneficios tributarios en favor de las viviendas económicas, a las cuales definió como aquellos inmuebles de uso habitacional que poseyeran una superficie construida de hasta 140 m² y cuyos propietarios fueran las personas naturales. Entre tales beneficios se encontraba la exoneración del impuesto a la herencia y donaciones, siempre que la vivienda hubiese sido adquirida en primera compra por el causante o donante, según el caso (art. 16). Por otro lado, la Ley 35/2006 de España, que regula el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, establece que podrán excluirse del gravamen a “las ganancias patrimoniales obtenidas por la transmisión de la vivienda habitual del contribuyente, siempre que el importe total obtenido por la transmisión se reinvierta en la adquisición de una nueva vivienda habitual en las condiciones que reglamentariamente se determinen” (art. 38). Finalmente, en Uruguay, en 2011 se publicó la Ley 18795 que establece beneficios tributarios para la vivienda de interés social. Pueden acceder a tales beneficios los proyectos de inversión vinculados a la construcción, refacción, ampliación o el reciclaje de inmuebles con destino a la vivienda de interés social y las actividades específicas asociadas a la mejora en las condiciones de la oferta y demanda de viviendas de interés social. El objetivo principal es ampliar significativamente la cantidad de viviendas de interés social disponibles destinadas a la venta, el arrendamiento o arrendamiento con opción a compra y de esa manera facilitar el acceso a la vivienda de los sectores socio-económicos bajos, medios bajos y medios de la población. Entre los beneficios que acuerda la Ley se encuentra la exoneración del Impuesto a las Trasmisiones Patrimoniales, a la parte enajenante, la adquirente o ambas, en el caso de hechos generadores vinculados a la primera transmisión patrimonial de inmuebles destinados a la vivienda cuya adquisición, construcción, refacción, ampliación o reciclaje hubiera sido declarada promovida, en el marco de la Ley 18795.

⁴⁶ Artículo 14, segundo párrafo, de la Ley 23905 de 1991.

desde su creación⁴⁷ (más de 80 años), fue prorrogado sistemáticamente por todos los gobiernos nacionales de turno, a pesar de los impedimentos constitucionales⁴⁸. La última prórroga se produjo con la Ley 26545 que mantiene su vigencia, junto con la de varios otros tributos nacionales, hasta el 31 de diciembre de 2019. La última modificación de este impuesto fue en diciembre de 2016, a través de la Ley 27346, la cual alteró aspectos sustanciales y estructurales del tributo.

En la actualidad, se configura como un impuesto nacional y directo cuyo hecho imponible es bastante complejo, se puede resumir en que grava a las ganancias y rentas obtenidas al 31 de diciembre de cada año. Entre los sujetos alcanzados se encuentran tanto las personas físicas y sucesiones indivisas como las personas jurídicas.

En lo que respecta a las cuestiones habitacionales, destacan algunos beneficios fiscales derivados de tres normas distintas que se describen a continuación. En primer lugar, la propia Ley del IG dispone que las personas físicas y sucesiones indivisas podrán deducir de la ganancia correspondiente a cada año fiscal, los intereses correspondientes a créditos hipotecarios otorgados por la compra o construcción de inmuebles destinados a casa habitación del contribuyente o del causante hasta la suma de 20.000 pesos argentinos anuales (USD 1250 aproximadamente). En el caso de los condominios, cada condómino podrá deducir un importe que no podrá exceder al que resulte de aplicar el porcentaje de su participación sobre dicho límite⁴⁹. La deducción recae sobre el monto de los intereses de los créditos hipotecarios abonados durante el año fiscal que se liquida, estableciéndose un tope. De manera que, si en el periodo fiscal en cuestión se hubieran abonado importes mayores a \$20.000, aquellos ya no serían deducibles.

⁴⁷ A finales del año 1932.

⁴⁸ La Constitución Nacional permite al Congreso de la Nación legislar contribuciones directas, como el IG, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional y siempre que la defensa, la seguridad común y el bien estar general lo exijan (art. 75, inciso 2).

⁴⁹ Artículo 81, inciso a), de la Ley 20628 de 1973.

Asimismo, respecto a la Ley del IG, cabe mencionar una reciente reforma⁵⁰ por medio de la cual se posibilita a los inquilinos a deducir del pago de este impuesto el 40 % del monto abonado por el arrendamiento de su casa habitación, con la condición de que el contribuyente no sea propietario de ningún inmueble, en ninguna proporción⁵¹.

Este sistema de deducciones se utiliza en diferentes países⁵² y sus ventajas no solo se encuentran en la promoción del acceso a la vivienda a través del arrendamiento sino también

⁵⁰ Artículo 1, apartado 7, de la Ley 27346 de 2016 por la que se modifica el artículo 81, inciso i), de la Ley del IG. El Proyecto de esta reforma legislativa se basó fundamentalmente en los constantes reclamos y las necesidades de la clase media, en su mayoría locataria, y en la necesidad de deducir los montos abonados en concepto de alquiler en el IG. Así, en el primer proyecto de ley enviado por la Cámara de Diputados al Senado se preveía la posibilidad de deducir el monto total de los alquileres hasta el valor de la ganancia no imponible (definida por esta propia Ley en la suma de 48.666 pesos argentinos [aproximadamente 3000 dólares estadounidenses]). Sin embargo, cuando el proyecto fue tratado por la Cámara de senadores la deducción se redujo al 40 % del monto del alquiler, modificando sustancialmente el proyecto inicial de la Cámara Baja. En la discusión desarrollada en el recinto del Senado, el senador Basualdo indicó que, si bien aún se podía profundizar en algunos cambios, a partir de este proyecto se procuraba una legislación tributaria más moderna y equitativa. También puntualizó, por un lado, que el tratamiento de este concepto dotaría de una progresividad más acentuada al sistema impositivo y, por el otro, que la incorporación de nuevos contribuyentes integrantes del sistema judicial otorgaría una mayor equidad y justicia a la imposición que acarrea este gravamen. Cuando el proyecto de ley retornó a la Cámara de Diputados algunos de sus miembros, como la diputada Horne, lamentaron la disminución en el porcentaje de alquiler a deducir del impuesto. Aun así, y conscientes de la complejidad que comporta aprobar una reforma fiscal, se celebró la incorporación de la deducción del monto de alquileres, pues los legisladores consideraron este como un antiguo reclamo que se venía pregonando con razón por parte de la clase media que aún no podía acceder a su primera vivienda propia y que debía afrontar un alquiler mensual sin ningún reconocimiento tributario por ese gasto. La diputada Oliva agregó que en un futuro también debería incluirse en las deducciones los montos abonados en concepto de expensas, pues en la actualidad es un componente que tiene un impacto importante en el bolsillo de los locadores.

⁵¹ Esta deducción no podrá superar el monto general fijado en el inciso a) del artículo 23 de la Ley del IG.

⁵² Un caso muy conocido, aunque lamentablemente derogado para los contratos de alquiler firmados luego del 1 de enero de 2015, era el de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en España, el cual contemplaba expresamente la posibilidad de deducir el alquiler de la vivienda habitual. En concreto, el artículo establecía lo siguiente: “los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales podrán deducirse el 10,05 por ciento de las cantidades satisfechas en el periodo impositivo por el alquiler de su vivienda habitual. La base máxima de esta deducción será de: a) cuando la base imponible sea igual o inferior a 17.707,20 euros anuales: 9.040 euros anuales, b) cuando la base imponible esté comprendida entre 17.707,20 y 24.107,20 euros anuales: 9.040 euros menos el resultado de multiplicar por 1,4125 la diferencia entre la base imponible y 17.707,20 euros anuales”. Esta posibilidad fue derogada por el artículo 48 de la Ley 26/2014. Otros países,

en la posibilidad de reforzar la verificación y el control del fisco nacional de las ganancias obtenidas por los arrendadores, ya que, la deducción de los inquilinos arroja datos certeros sobre la ganancia que percibe el arrendador.

A los fines de preservar los principios de igualdad y progresividad tributaria, los cuales son reconocidos constitucionalmente⁵³, se podrían haber establecido diversos porcentajes de deducción del total del alquiler o incluso fijar topes máximos según: los ingresos de cada contribuyente, el tipo de vivienda, el monto del alquiler que se paga o incluso la edad, si es que se quiere favorecer el acceso a la vivienda de determinados sectores etarios vulnerables (jóvenes, tercera edad, etc.). Considerando al locador, también se podría fomentar el acceso a la vivienda aumentando la oferta de inmuebles en arrendamiento a través de una reducción de la presión fiscal del IG aplicable sobre la renta obtenida por el arrendador. Para ello, sería posible determinar, por ejemplo, que solo el 50 % de los alquileres integren la base imponible como ganancia de primera categoría⁵⁴.

En segundo lugar, la Ley 21771 de 1978⁵⁵ promueve beneficios tributarios a inversores en inmuebles destinados a locación de vivienda familiar permanente⁵⁶. Por un lado, se permiten deducir las sumas efectivamente invertidas en la construcción de viviendas económicas o comunes, excluyendo el valor del terreno del monto imponible en la

como la República Oriental del Uruguay (art. 4, Ley 18795 de 2011), exoneran directamente a ciertas actividades o proyectos habitacionales del pago de los impuestos sobre la renta.

⁵³ Artículos 4 y 16 de la Ley 24430 de 1994.

⁵⁴ En Chile, a través del ya mencionado Decreto con Fuerza de Ley n.º 2, se estableció que los ingresos por explotación de las viviendas económicas están indefinidamente liberados del pago del Impuesto a la Renta, siempre y cuando la propiedad no pierda su particular condición (art. 15).

⁵⁵ Esta norma fue dictada en el año 1976, durante el Gobierno *de facto* del general Rafael Videla, en un contexto de marcada crisis económica y social del país. “Eran notorios, por entonces, los estragos económicos que había causado el fenómeno conocido como 'Rodrigazo', las tasas de inflación creciente y el distanciamiento entre el alza del costo de la vida y el crecimiento de los salarios” (Gurfinkel de Wendy, 2005, pp. 1398 y ss.).

⁵⁶ Además de las ventajas de índole nacional, la Ley también invita a las provincias y municipalidades a establecer exenciones de sus tributos locales (art. 8).

liquidación del IG⁵⁷. Por el otro, se consagra una exención de la ganancia neta originada en la locación de las unidades afectadas a su régimen⁵⁸.

En tercer lugar, la Ley 23091 de 1984⁵⁹ promueve las locaciones destinadas a viviendas y contiene otros beneficios que se añaden a los de la Ley del IG⁶⁰. Por una parte, se permite deducir las sumas efectivamente invertidas en cada ejercicio fiscal: a) en la construcción de nuevas unidades de vivienda y su infraestructura, excluido el valor del terreno; b) para la terminación de las construcciones de vivienda y su infraestructura, excluido el valor del terreno, y para la realización de mejoras; c) en la compra de unidades de vivienda sin uso, excluido el valor del terreno, que se formalice fehacientemente a partir de la vigencia de esta Ley⁶¹. Por otra parte, queda eximida la ganancia neta originada en la locación de las unidades⁶².

Impuesto sobre los Bienes Personales (IBP)

Este gravamen está desarrollado en el título VI de la Ley 23966 de 1991 (ordenado por el Decreto 281/97) y por el Decreto reglamentario 127/1996. Se trata de un impuesto ‘supuestamente’ de emergencia destinada *a priori* a regir por nueve periodos fiscales (de 1991 a 1999, ambos inclusive). Pero hubo sucesivas reformas que fueron trasladando la

⁵⁷ Este beneficio alcanza, a su vez, a las inversiones hechas en la construcción de viviendas económicas o comunes a partir de la fecha de sanción de la presente Ley, excluyéndose el valor del terreno (art. 3.a).

⁵⁸ Artículo 3, inciso b), de la Ley 21771 de 1978.

⁵⁹ En este periodo “[...] volvió a ascender la curva inflacionaria en el orden interno a la par que se producían sucesivas devaluaciones de la moneda nacional con relación al dólar estadounidense, situación que llevó al dictado del Dec. 1096/85 [...] que contenía una medida heroica destinada a frenar el caótico descontrol monetario; se creó el austral y se fijó la paridad cambiaria de la nueva moneda respecto de la divisa extranjera” (Gurfinkel de Wendy, 2005, pp. 1398 y ss.).

⁶⁰ Adicional a las ventajas de índole nacional, la Ley también invita a las provincias a instrumentar beneficios tributarios para promover locaciones destinadas a viviendas y establecer gravámenes diferenciales a las viviendas deshabitadas (art. 22).

⁶¹ Artículo 13, inciso a), de la Ley 23091 de 1984.

⁶² Artículo 13, inciso b), de la Ley 23091 de 1984.

vigencia de este tributo a costa de lo que prescribe la Constitución Nacional⁶³. La prórroga más reciente se produjo a través de la Ley 26545 de 2009 que extendió su vigencia hasta 2019.

La última modificación de este impuesto, conocida como “Régimen de sinceramiento fiscal”, se produjo a través de la Ley 27260. Allí se establecieron modificaciones al mínimo no imponible del gravamen, de manera que para el periodo fiscal 2016 ya no están sujetos los bienes cuando su valor en conjunto sea igual o inferior a \$800.000 (USD 50.000 aproximadamente). En el periodo fiscal 2017, el monto se fijó en \$950.000 (USD 59.300 aproximadamente) y a partir del periodo fiscal 2018 y los subsiguientes, el monto no imponible será \$1.050.000 (USD 65.600 aproximadamente). Dicha reforma del IBP resultó útil dado que, por un lado, actualizó los montos no imponibles, que no se ajustaban desde el año 2007, a pesar del profundo y continuo proceso inflacionario que viene sufriendo el país⁶⁴ y, por el otro, estableció que la alícuota se aplica sobre el valor excedente de dicho mínimo y no sobre todos los bienes.

En la actualidad, este impuesto funciona como un gravamen nacional y directo que recae sobre todos los bienes personales, situados en el país y en el exterior, de las personas físicas y sucesiones indivisas domiciliadas en el exterior, y los bienes radicados en el país de las personas físicas y sucesiones indivisas domiciliadas en el exterior, existentes al 31 de diciembre de cada año.

⁶³ La Constitución Nacional permite al Congreso de la Nación legislar contribuciones directas, como el IBP, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional y siempre que la defensa, la seguridad común y el bien estar general lo exijan (art. 75, inc. 2).

⁶⁴ En Argentina, desde entonces y hasta el año 2015, coexistieron diferentes índices privados junto con el índice de inflación oficial. Esta particular e indeseable circunstancia se debió al descreimiento generalizado que giraba en torno al organismo nacional encargado de brindar la información oficial, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). De esta manera, del año 2008 a 2014 el índice oficial señaló que la inflación fue del 71,9 %, mientras que los datos extraoficiales indicaron que para el mismo periodo la inflación había sido del 177,9 % (Instituto Nacional de Estadística y Censos, s. f. e Inflación verdadera, s. f.).

En lo que respecta a las cuestiones habitacionales, sobresalen beneficios fiscales derivados de dos normas diferentes. Por una parte, en la propia Ley del IBP⁶⁵ que, al establecer la valuación de las mejoras sobre los inmuebles, permite la deducción del importe adeudado al 31 de diciembre de cada año, en concepto de créditos que se hubieran otorgado para la compra, construcción o realización de mejoras de inmuebles destinados a casa habitación del contribuyente o del causante⁶⁶.

Por otra parte, la Ley 21771 de 1978⁶⁷ exime del Impuesto al Patrimonio Neto, o los impuestos que los sustituyeren (actualmente el IBP), al valor impositivo correspondiente a las unidades de viviendas sujetas al presente régimen⁶⁸.

A fin de promover el derecho que aquí nos ocupa se podría eximir del pago de este impuesto a la vivienda única del contribuyente. El mínimo exento del régimen IBP no apunta específicamente a los bienes inmuebles destinados a la vivienda habitual sino a todo el patrimonio en general. Otra opción, similar pero menos dramática para las arcas del Estado, sería fijar un mínimo no imponible específico que deje fuera del gravamen hasta un determinado monto correspondiente a la vivienda habitual de los contribuyentes de este gravamen. Ello implica que, si la vivienda habitual supera el monto allí fijado, solo será considerado para la base imponible el valor que lo supere. Finalmente, también se podría establecer una escala especial de alícuotas para aplicar en exclusivo a la vivienda permanente,

⁶⁵ Artículo 22, inciso a), punto 4), 5 párrafo, de la Ley 23966 de 1991.

⁶⁶ La Ley 18795 de la República Oriental del Uruguay establece una exoneración del Impuesto al Patrimonio de los inmuebles cuya construcción, refacción, ampliación o reciclaje se haya declarado promovida debido a su relación con las viviendas de interés social (art. 4.c). Por su parte, en Chile las viviendas económicas reguladas en el Decreto con Fuerza de Ley n.º 2 gozan de una exención del 50 % en el pago de Contribuciones de Bienes Raíces por un determinado periodo. De esta manera, las construcciones de hasta 70 m² tienen el beneficio por 20 años; entre 71 m² y 100 m² por 15 años y desde 100 m² hasta 140 m² por 10 años (art. 14).

⁶⁷ Además de las ventajas de índole nacional, la Ley invita a las provincias y municipalidades a establecer exenciones de sus tributos locales (art. 8).

⁶⁸ Artículo 3.c) de la Ley 21771 de 1978. El artículo 1 de esta Ley establece como ámbito de aplicación a “las inversiones en inmuebles con características de vivienda común o económica que se destinen a locación de vivienda familiar permanente, y las rentas de dichos inmuebles, gozarán de los beneficios impositivos que prevé esta ley”.

lo que obligaría a establecer dos bases imponibles diferentes, una general y la otra sobre la vivienda habitual, a las que se les designaría su respectiva escala.

Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta (IGMP)

Este impuesto está regulado en el título V (art. 6) de la Ley 25063 de 1998 y por el Decreto reglamentario 1533/98. Al igual que los dos casos anteriores, es una norma teóricamente de emergencia que fue sucesiva e ininterrumpidamente renovada, a veces cambiando su nombre, a pesar de los obstáculos constitucionales⁶⁹. Su última prórroga le otorga vigencia de 2009 a 2019, ambos periodos incluidos, mediante la Ley 26545 de 2009⁷⁰. La recientemente dictada Ley 27260 prevé la derogación de este impuesto a partir del periodo fiscal de 2019⁷¹, ya que, según entienden los congresistas, en la actualidad este tributo ha adquirido efectos distorsivos que afectan inversiones y generación de empleo (Argentina, Senado de la Nación, 2016).

En este momento funciona como un impuesto nacional y directo que grava determinados activos, cuya titularidad, al último día del cierre del ejercicio comercial, recae en general sobre personas jurídicas y explotaciones comerciales. Es una carga que sujeta la potencialidad de un conjunto de bienes para producir ganancias, sin importar la producción real de rentas.

En lo que respecta a las cuestiones habitacionales solo se puede destacar la Ley 21771 en cuanto que exime del Impuesto sobre el Capital de las Empresas, o los impuestos que los sustituyeren (actualmente el IGMP), al valor impositivo correspondiente a las unidades de viviendas sujetas al presente régimen⁷². De todos los gravámenes nacionales este es, quizás, el que menos posibilidades ofrece a la hora de regular beneficios tributarios habitacionales.

⁶⁹ La Constitución Nacional permite al Congreso de la Nación legislar contribuciones directas, como el IGMP, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio nacional y siempre que la defensa, la seguridad común y el bien estar general lo exijan (art. 75, inc. 2).

⁷⁰ La misma que la del IBP.

⁷¹ Artículo 76.

⁷² Artículo 3, inciso c), de la Ley 21771 de 1978.

Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Este tributo es regulado básicamente por la Ley 23349 de 1986 (texto ordenado por el Decreto 280/97) y por su Decreto reglamentario 692/98. Se trata de un impuesto indirecto que grava el consumo en general, recaudado por el Gobierno nacional en uso de las facultades concurrentes con las provincias que le otorga la Constitución Nacional⁷³.

El aspecto material de su hecho imponible alcanza a la venta de objetos muebles, las obras, locaciones y prestaciones de servicios e importaciones definitivas de cosas muebles y servicios. Se trata de un impuesto complejo que grava las distintas etapas de producción a través de un sistema de débito y crédito y que, dadas sus características particulares, permite su traslación económica porque en la práctica recae sobre el consumidor final. Consiste en un gravamen “plurifásico”, que incide en todas las etapas del proceso productivo, y no acumulativo, porque no se paga sobre el valor total, sino que permite la deducción de lo pagado por el impuesto en las etapas anteriores, gravándose el mayor valor que adquieren los productos en las sucesivas etapas de producción y distribución.

En relación con el acceso a la vivienda, se encuentran cuatro beneficios fiscales particulares: dos exenciones, una alícuota reducida y una devolución del impuesto. Las dos exenciones están reguladas expresamente en la Ley del IVA, la cual dispone que: entre las diferentes colocaciones y prestaciones financieras exentas se encuentran, por un lado, los intereses de préstamos para vivienda concedidos por el Fonavi⁷⁴ y los correspondientes a préstamos para compra, construcción o mejoras de viviendas destinadas a casa-habitación (en este último caso cualquiera sea la condición del sujeto que lo otorgue)⁷⁵ y, por el otro, la locación de inmuebles destinados exclusivamente a casa habitación del locatario y su familia, de inmuebles rurales afectados a actividades agropecuarias y de inmuebles cuyo locatario sea

⁷³ En las contribuciones indirectas, como el IVA, la Constitución no establece las limitaciones que fijaba para las directas (art. 75, inc. 2).

⁷⁴ Este Fondo fue un importante paso en las políticas habitacionales estatales, ya que en 1981 el Estado llegó a participar casi en el 95 % de las viviendas construidas en el país (Arella, 2006, p. 10).

⁷⁵ Artículo 7, inciso h), punto 16, apartado 8), de la Ley 23349 de 1986. Sobre este beneficio se recomienda la lectura de Moreno Gurrea (2010).

el Estado (excluidos las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1 de la Ley 22016⁷⁶ de 1979)⁷⁷.

La primera de estas dos exenciones se aplica a los importes abonados por la obtención de créditos para la adquisición, construcción o mejoras de viviendas destinadas a casa-habitación. Los procedimientos, requisitos, plazos y las demás condiciones para su implementación se encuentran detallados en el Decreto reglamentario de la Ley mencionada. Se trata de una exención bastante amplia, ya que, por una parte, no lo limita a ningún tipo de crédito en particular y extiende el beneficio a los préstamos otorgados por cualquier sujeto, y, por la otra, el destino de los fondos de los préstamos no se restringe a la adquisición y construcción, sino que también abarca la ejecución de mejoras en ellas, contribuyendo a optimizar la dignidad de la vivienda. La segunda exención incide sobre la locación de inmuebles destinados a casa-habitación, ampliando el espectro de quienes pueden hacer uso de este beneficio, ya que se incluye a un sector de la sociedad que no puede (o no quiere) acceder a la propiedad de la vivienda y busca otra alternativa, igualmente válida, como es la locación.

En relación con este punto, en el año 1996, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) manifestó lo siguiente:

Puede afirmarse que las disposiciones de exención que nos ocupan se enmarcan dentro de las medidas legislativas cuyo objetivo es no incrementar el precio de determinados bienes o servicios atendiendo a su significación social. En tal entendimiento, la franquicia que ampara a los intereses que derivan de la financiación por la compra, construcción o mejora de vivienda utilizada como casa-habitación, apunta a facilitar el acceso a la vivienda para quienes no cuentan

⁷⁶ Esta norma deroga toda exención de tributos nacionales, provinciales y municipales, concedidos por leyes nacionales, en cuanto eximan o permitan capitalizar el pago de tributos.

⁷⁷ Artículo 7, inciso h), punto 16, apartado 9), de la Ley 23349 de 1986.

con recursos suficientes para afrontar de contado la cancelación del precio; en otras palabras, no agravar la situación de aquellos que precisamente por carecer de los fondos deben recurrir a la financiación. (AFIP, 1996).

En los Decretos 324/96 y 1230/96⁷⁸ se encuentra un tercer beneficio fiscal que consiste en una reducción del 50 % de la alícuota general (21 %), establecida por la Ley del IVA, con relación a trabajos sobre inmuebles ajenos y obras sobre inmuebles propios destinados, en ambos casos, a la vivienda⁷⁹.

En último término, en la Ley 26158 de 2006, que promueve incentivos para la adquisición y construcción de vivienda única, familiar y permanente, se establece la devolución del IVA por las obras de inmuebles destinadas exclusivamente a la vivienda única, familiar y permanente, mediante contratos de venta, alquiler o *leasing*⁸⁰. También se trata de un claro estímulo al acceso a la vivienda, ya que busca facilitar la realización de obras de construcción de nuevas unidades de vivienda y su infraestructura y la terminación de aquellas que se encuentran en construcción a la fecha de vigencia de la norma.

Si bien a través de lo dispuesto por la Ley 26158 se introduce un importante incentivo al acceso de la vivienda, se debe tener en cuenta que la misma centra su eje en los inmuebles nuevos. A los fines de favorecer la construcción y el acceso a la vivienda, además de los beneficios fiscales ya mencionados, se podría ir un poco más allá y eximir directamente del impuesto a la compra de la vivienda habitual y única (actualmente alcanzada) y los trabajos sobre inmuebles ajenos y obras sobre inmuebles propios destinados, en ambos casos, a la vivienda (en la actualidad, beneficiados con una reducción del 50 % de la alícuota)⁸¹.

⁷⁸ Algunos autores entienden que el Decreto 1230/96 ha sido insuficiente en varios puntos y excesivo en otros. En definitiva, en virtud de los años transcurridos, los casos planteados y las dudas existentes; sería necesaria la sanción de una nueva norma reglamentaria en esta materia (Balán, 2010, pp. 11 y ss.).

⁷⁹ Sobre este punto, la AFIP sostuvo en el Dictamen n.º 13/98 que la reducción es procedente cuando la construcción ha sido concebida para ser destinada a vivienda, sin tener en cuenta la situación jurídica y/o fiscal del adquirente.

⁸⁰ Artículos 10 y siguientes de la Ley 23349 de 1986.

⁸¹ Esta es una medida que se ha aplicado en países como México cuya Ley del Impuesto al Valor Agregado sostiene que “no se pagará el impuesto en la enajenación de los siguientes bienes: II. Construcciones adheridas

Paralelamente en ambos supuestos, y a los fines de concentrarse en específico en los sectores con mayores dificultades para acceder a una vivienda única, se podrían establecer escalas en la valuación económica del inmueble para ir quitando el beneficio a medida que esta aumenta. Dichos beneficios se pueden ir retocando con el tiempo cuando disminuya el déficit habitacional del país.

Tampoco se debe perder de vista que la adquisición de una vivienda, además del costo del inmueble, trae aparejada una serie de gastos que, en muchas ocasiones, encarecen considerablemente la operación, y que normalmente no pueden ser evitados. Entre ellos se pueden mencionar la comisión inmobiliaria y los honorarios profesionales de los escribanos intervinientes en el proceso de escrituración. En ambos casos, se habla de una prestación de servicios sujeta al IVA, por lo cual, una forma de incluir otro estímulo en este impuesto sería eliminar o reducir la carga fiscal tanto de la comisión inmobiliaria como de los honorarios profesionales de los escribanos, siempre que se trate de la adquisición de una vivienda habitual.

Régimen del Fonavi

Por último, se puede mencionar al Decreto 902/2012, que regula el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la vivienda única familiar (Procrear), ya que determina que el Fonavi y su fiduciario, en las operaciones relativas a aquel, gozan de la exención de todo tipo de tributos nacionales existentes (y a crearse en el futuro), extendiendo también una invitación a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a otorgarle igual beneficio⁸².

al suelo, destinadas o utilizadas para casa habitación” (art. 9. II) siempre, según el reglamento de dicha Ley, “el prestador del servicio proporcione la mano de obra y materiales” (art. 29). En la República Oriental del Uruguay se establecen exoneraciones del Impuesto al Valor Agregado a los ingresos derivados de las actividades de enajenación, construcción, refacción, ampliación y reciclaje de viviendas y a los servicios de garantía vinculados al arrendamiento y adquisición de inmuebles destinados a la vivienda de interés social (art. 4, inc. d y f, Ley 18795).

⁸² Artículo 8 del Decreto 902/12.

Estos beneficios se caracterizan por ser de lo más variado, ya que comprenden distintos tipos de ventajas (exenciones, deducciones, devoluciones, alícuotas reducidas, no sujeciones); afectan a diferentes clases de tributos, ya sean directos (IG, IBP, IGMP) o indirectos (ITBPFSI, IVA) y favorecen tanto la adquisición como el arrendamiento de la vivienda. Más allá de esta diversidad, se advierte que la normativa es dispersa y desactualizada puesto que, salvo alguna reciente excepción, la mayoría de los beneficios se disponen en normas que tienen más de veinte años. Todo ello hace que el tratamiento tributario resulte confuso y que la normativa haya perdido cierta actualidad y no sepa cubrir las necesidades habitacionales que exigen las circunstancias vigentes.

Propuestas

Si bien es cierto que Argentina ha dado importantes pasos desde el derecho tributario para resolver el déficit habitacional, también es indiscutible que aún podría sacar un mayor provecho a las medidas fiscales en materia de vivienda. Ello sería posible, como ocurre en otros países, regulando tributos habitacionales y organizando y actualizando los beneficios fiscales habitacionales existentes, además de incorporar otros nuevos. La mención de ordenamientos jurídicos extranjeros obedece a la necesidad de reforzar con ejemplos concretos la idea ya mencionada de que el derecho tributario puede fomentar el acceso a la vivienda.

A tales fines, se propone la inclusión de una serie de medidas tributarias habitacionales concretas en la normativa argentina (tanto tributos como beneficios fiscales habitacionales), que podrían promover el efectivo ejercicio del derecho a acceder a una vivienda.

Por un lado, se plantea la necesidad de acudir a los tributos habitacionales para desalentar la realización de conductas que puedan obstaculizar el acceso a la vivienda digna. Entre las diferentes alternativas que brindan estos últimos una de las más efectivas y utilizadas consiste en la posibilidad de legislar un tributo a las viviendas que se encuentren

vacías por un tiempo considerable y sin causa justificada⁸³ o aumentar la presión fiscal de los tributos que pesan sobre los inmuebles para el caso en que se encuentren desocupados⁸⁴. De esta manera, se incentiva a los propietarios de dichas viviendas a ponerlas en arrendamiento, esto no solo aumenta la oferta de viviendas en alquiler y la posibilidad de acceder a ellas, sino que, como consecuencia, también impulsa el descenso del precio de los alquileres. Otra posibilidad sería incrementar la presión fiscal que recae sobre los contribuyentes del IBP y el IGMP para el caso de inmuebles desocupados y en condiciones de ser alquilados para la vivienda.

Por otro lado, se sugiere la inclusión de nuevos beneficios fiscales habitacionales a los ya existentes. En el caso del IG, por una parte, se podrían establecer diversos porcentajes de deducción del total del alquiler o incluso fijar topes máximos según: los ingresos de cada contribuyente, el tipo de vivienda y el monto del alquiler que se paga, para beneficiar a los arrendatarios, y, por la otra, se podría determinar que solo el 50 % de los alquileres recibidos integren la base imponible, para aventajar a los arrendadores⁸⁵. En el caso del IBP sería posible establecer un mínimo no imponible específico para el inmueble destinado como vivienda del contribuyente o fijar una escala especial de alícuotas para aplicar exclusivamente a dichos inmuebles. En el caso del IVA, se valdría la pena eximir

⁸³ Al respecto podemos mencionar el reciente Impuesto sobre las viviendas vacías regulado por la Ley 14/2015 de la Generalitat de Cataluña (España). Se trata de un tributo de naturaleza directa, que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente (art. 1). A partir de ello, el hecho imponible del impuesto consiste en la desocupación permanente de una vivienda durante más de dos años sin causa justificada, puesto que dicha desocupación afecta a la función social de la propiedad de la vivienda (art. 4).

⁸⁴ Para este supuesto tenemos el caso del recargo que aplica el Ayuntamiento de Sevilla (España) en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, para aquellas viviendas que estén desocupadas. Concretamente, el artículo 11 de la Ordenanza Fiscal Reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles de 2015 establece que “los bienes inmuebles de uso residencial que se encuentren desocupados con carácter permanente quedarán sujetos a un recargo del 50 % de la cuota líquida del impuesto. Dicho recargo, que se exigirá a los sujetos pasivos de este tributo y al que resultará aplicable, en lo no previsto en este artículo, las disposiciones reguladoras del mismo, se devengará a 31 de diciembre y se liquidará anualmente, una vez constatada la desocupación del inmueble, juntamente con el acto administrativo por el que esta se declare”.

⁸⁵ Una medida similar es la ya implementada en Chile respecto a las viviendas económicas reguladas por el Decreto con Fuerza de Ley n.º 2 de 1959 (art. 15).

directamente del impuesto a la compra de la vivienda habitual y única y a los trabajos sobre inmuebles ajenos y obras sobre inmuebles propios destinados a la vivienda, fijando paralelamente, para ambos supuestos, escalas en la valuación económica del inmueble para quitar el beneficio a medida que esta aumenta. Asimismo, se podría eliminar o reducir la carga fiscal de este impuesto que se cobra por la comisión inmobiliaria y los honorarios profesionales de los escribanos intervinientes en el proceso de escrituración, siempre que se trate de la adquisición de una vivienda habitual.

Conclusiones

Teniendo en cuenta la importancia del derecho de acceso a una vivienda, el déficit habitacional que existe en Argentina y el papel que las medidas tributarias pueden tener a la hora de promover dicho derecho; el objetivo de esta investigación consistió en determinar cómo se puede garantizar un mejor acceso a la vivienda en el ordenamiento jurídico nacional argentino a través del derecho tributario a los fines de dar un paso más para solventar el irresuelto déficit habitacional del país.

En primer lugar, se resalta la importancia que el derecho a acceder a una vivienda comporta a nivel individual y colectivo y que aquella fue reconocida desde hace tiempo por el derecho argentino, ya que no solo lo incorporó a la Constitución Nacional, sino que además le otorgó la categoría de derecho humano. De todas maneras, y a pesar de dicha importancia, también se advierte que el déficit habitacional sigue siendo un tema pendiente para el país.

En segundo lugar, se puso de manifiesto que existe la posibilidad de vincular las políticas tributarias a las habitacionales, teniendo en cuenta que el derecho tributario puede promover el acceso efectivo a una vivienda. En algunos casos, esa vinculación es directa, con tributos y beneficios fiscales habitacionales que facilitan el acceso a la vivienda, y en otros es indirecta, con fondos tributarios que se destinan a subsidiar el ejercicio efectivo de dicho derecho constitucional. Técnicamente hablando, en el último caso, es comprensible que no se trata de medidas tributarias sino más bien financieras. Esto no significa que no se pueda fomentar el acceso a la vivienda a través del gasto público, sino que se trataría de una medida que excede el ámbito tributario.

En tercer lugar, quedó demostrado que el sistema jurídico argentino vigente recurre al derecho tributario para promover el acceso a la vivienda y brindar herramientas que permitan reducir el déficit habitacional. No obstante, las medidas tributarias habitacionales nacionales no resultan suficientes para garantizar un efectivo acceso a la vivienda, ya que no solo se han limitado a los beneficios fiscales, dejando de lado las considerables ventajas que ofrecen los tributos habitacionales, sino que, además, los beneficios fiscales tienen graves falencias.

Es cierto que los beneficios son de lo más variado, ya que comprenden distintos tipos de ventajas (exenciones, deducciones, devoluciones, alícuotas reducidas, no sujeciones); afectan a diferentes clases de tributos, ya sean directos (IG, IBP, IGMP) o indirectos (ITBPFSI, IVA); y, si bien favorecen fundamentalmente a la adquisición de vivienda, recientemente se incorporó una deducción del 40 % del alquiler de la casa-habitación. No obstante, y más allá de esta diversidad, los beneficios vigentes son cuestionables, ya que demuestran ser desactualizados, insuficientes e indiferentes a otros principios tributarios constitucionales.

Primero, son desactualizados puesto que, salvo el caso de las Leyes 26158 de 2006 (IVA) y 27346 de 2016 (IG), la mayoría de los beneficios se disponen en normas que tienen más de veinte años. Dejando de lado estas excepciones, en el caso del ITBPFSI se cuenta con beneficios de 1991; en el IG, de 1973, 1978 y 1984; en el IBP, de 1978 y 1991; en el IGMP, de 1978 y en el IVA, de 1979, 1986 y 1996. Segundo, son insuficientes, ya que casi no existen estímulos fiscales para los arrendadores, siendo un espectro muy amplio de la población, y la reciente reforma de la Ley 27260 de 2016 dejó prácticamente sin sentido a los beneficios del IBP e IGMP. Como tercero, los beneficios son indiferentes a otros principios constitucionales tributarios que deben respetarse aún cuando se dé preferencia a fines extra-fiscales, en este caso, de carácter habitacional⁸⁶. Por un lado, se viola el principio de legalidad tributaria⁸⁷ al establecer un elemento esencial del hecho imponible (exenciones), a través de

⁸⁶ Sobre esta cuestión Sainz de Bujanda (1962) advierte que “la equitativa distribución de la carga fiscal no puede sacrificarse para el logro de estos fines por muy elevados y atractivos que éstos sean” (p. 420).

⁸⁷ Artículos 4, 9, 17, 52, 75.1, 75.2, entre otros, de la Constitución Nacional.

decretos y no de leyes, como por ejemplo la reducción de la alícuota general del IVA en los Decretos 324 y 1230 de 1996, y por el otro, el principio de igualdad y progresividad⁸⁸ al fijar estímulos fiscales generales sin tener en cuenta los diferentes grados de capacidad contributiva de los destinatarios, como por ejemplo, la reciente deducción porcentual de los alquileres que consagró la Ley 27346.

En cuarto lugar, y a fin de sacar un mayor provecho a las medidas fiscales en materia de vivienda, se propuso regular tributos habitacionales y redefinir y complementar los beneficios fiscales habitacionales existentes. Por el lado de los tributos, se podría instaurar un nuevo gravamen que alcance específicamente a los propietarios de viviendas que se encuentren en condiciones de alquilar pero que estén vacías por un tiempo considerable y sin causas justificadas. Otra posibilidad sería aumentar la presión fiscal que recae sobre los contribuyentes del IBP y el IGMP para el caso de inmuebles desocupados y en condiciones de ser alquilados para la vivienda.

Mientras que, por el lado de los beneficios fiscales, en el caso del IG sería posible establecer diversos porcentajes de deducción del total del alquiler o incluso fijar tope máximos según parámetros económicos y determinar que solo el 50 % de los alquileres recibidos integren la base imponible. En el caso del IBP se aconseja establecer un mínimo no imponible específico o una escala especial de alícuotas para el inmueble destinado como vivienda del contribuyente. En el caso del IVA, se podría eximir la compra de la vivienda habitual y única y los trabajos sobre inmuebles ajenos y obras sobre inmuebles propios destinados a la vivienda fijando para ambos supuestos, paralelamente, escalas en la valuación económica del inmueble para ir quitando el beneficio a medida que esta aumenta. En todos los casos, será fundamental que dichos beneficios se ajusten a las necesidades habitacionales actuales (ya que estas han cambiado con el tiempo); se aumente su cantidad y calidad, para que alcancen a un mayor número de personas, y se respeten los principios constitucionales tributarios, para que estén dentro del marco normativo que fija la Ley Suprema.

⁸⁸ Artículos 4 y 16 de la Constitución Nacional.

En definitiva, si bien el derecho argentino ha dado ciertos pasos para garantizar el acceso a la vivienda a través del derecho tributario, tendiendo puentes entre las políticas tributarias y las habitacionales, las medidas adoptadas parecen ser insuficientes, desactualizadas e indiferentes a otros principios tributarios constitucionales. Todo ello exige de una profunda reforma tributaria que sea capaz de brindar mayores ventajas fiscales para favorecer el acceso a la vivienda y, a la misma vez, respetar las bases tributarias constitucionales.

Resta un largo camino por recorrer, pero las distancias se acortarán en la medida en que se redefinan los mecanismos tributarios existentes, se implementen nuevas medidas tributarias, en especial tributos, y se realicen controles periódicos que permitan evaluar la eficacia de tales medidas para que, de ser necesario, se modifiquen a los fines de obtener mejores resultados. De manera que, mientras se desalienta la falta de oferta de vivienda con mayor presión fiscal y se alienta el aumento de aquella con beneficios tributarios se permitirá que un mayor número de personas tengan mayores alternativas para acceder a una vivienda.

Referencias bibliográficas

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). (1996). Dictamen n.º 117/96 de la Dirección de Asesoría Técnica. Recuperado de www.consejosalta.org.ar/wp-content/uploads/Nov.-Nac.-Dict.-56.doc

Argentina. Corte Suprema de Justicia. (1995). *Constitución Nacional*. Buenos Aires: autor.

Argentina. Ley 13512, 1948 (octubre 13). Propiedad horizontal. B.O.: 18/10/1948.

Argentina. Ley 20628, 1973 (diciembre 27). Impuesto a las Ganancias. Régimen legal. B.O.: 31/12/1973.

Argentina. Ley 21771, 1978 (marzo 13). Locaciones Urbanas. Beneficios impositivos. B.O.: 07/04/1978.

Argentina. Ley 23091, 1984 (septiembre 20). Locaciones Urbanas. Beneficios impositivos. B.O.: 16/10/1984.

Argentina. Ley 23349, 1986 (agosto 07). Ley de Impuesto al Valor Agregado. B.O.: 25/08/1986.

Argentina. Ley 23905, 1991 (febrero 16). Impuestos. B.O.: 16/02/1991.

Argentina. Ley 23966, 1991 (agosto 01). Impuesto sobre los Bienes Personales. Impuesto al Combustible y Gas Natural. B.O.: 20/08/1991.

Argentina. Ley 27260, 2016 (mayo 26). Reparación histórica para jubilados y pensionados. B.O.:22/07/2016.

Argentina. Ley 27346, 2016 (diciembre 22). Impuesto a las ganancias, IVA, Régimen simplificado para pequeños contribuyentes. Modificaciones. B.O.:27/12/2016.

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (1996, marzo 27). Decreto 324. Modifica la Ley el Impuesto al Valor Agregado. BO.: 29/03/96.

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (1996, octubre 30). Decreto 1230. Modifica la Ley el Impuesto al Valor Agregado. BO.: 01/10/96.

Argentina. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. (2012, junio 12). Decreto 902. Reglamenta el programa crédito argentino del bicentenario para la vivienda única familiar. BO.: 13/06/12.

Argentina. Senado de la Nación. (2016) Diario de Sesiones. Recuperado de <http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/publicacionesoficiales/senado/diariosesiones/index.html>

- Arella, F. (2006). La vivienda popular. Aspectos antropológicos y sociales de las cooperativas de viviendas. *Documentos de trabajo de la Universidad de Belgrano, área de estudios en Cooperativismo y Mutualismo*, 136, 1-55.
- Balán, O. (2010). La reducción del IVA para viviendas. Viejos y nuevos problemas. *Práctica Profesional (La Ley)*, 123, 11-21.
- Barreto, M. (2012). Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007). *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 5 (9), 12-30.
- Corti, H. (1997). Los beneficios fiscales. *Revista Aplicación Tributaria*, junio, 3-35.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1991). Observación General n.º 4. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>
- Espínola, G. (2010). *El derecho a una vivienda digna y adecuada en el ordenamiento jurídico español* (tesis doctoral). Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares.
- Giraudy, C. (2005). Algunas claves para acceder al derecho a la vivienda en los municipios de Gran Buenos Aires. *Acceso a la Vivienda en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Centro de Apoyo Legal Comunitario, 1-12.
- Gurfinkel de Wendy, L. (2005). Herramientas fiscales que facilitan el acceso a la vivienda. *La Ley*, 1-E, 1398-1410.
- Holmes, S. y Sunstein, C. (2015). *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Ediciones.
- Inflación verdadera. (s. f.). Inflación verdadera Argentina. Recuperado de <http://www.inflacionverdadera.com/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Recuperado de https://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (s. f.). Informes de prensa. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/informesdeprensa.asp>

Mayals, D., Iglesias, J., Etxezarreta, M., Ribera, R., Deltell, C., Caicedo, N., Junyent, J., Idoate, E. y Zamorano, F. (2008). *Auge y crisis de la vivienda en España*. Barcelona: Seminario de Economía Crítica Taifa.

Moreno, J. (2010). Exención del IVA aplicable a intereses de financiaciones para compra, construcción o mejoras de viviendas destinadas a casa-habitación. *Impuestos*, 13 (diciembre), 25-41.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1965). *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Organización de las Naciones Unidas. (1965). *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>

- Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- Organización de los Estados Americanos. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Perrone, R. (2001). La imposición y el ambiente. En Amatucci, A. (Dir.). *Tratado de derecho tributario*. Bogotá: Temis.
- Raya, J. (2010). La fiscalidad de la vivienda: una comparativa internacional. *Documentos de trabajo de Observatorio de Divulgación Financiera*, 10 (mayo), 1-10.
- Sainz de Bujanda, F. (1962). *Hacienda y derecho. Estudio de derecho financiero*, Vol. II. Madrid: Institutos de Estudios Políticos.
- Salassa, R. (2015). Fiscalidad ambiental: nociones preliminares. En Salassa Boix, R. (Dir.), *La protección ambiental a través del derecho fiscal* (21-45). Córdoba: Ciencia, Derecho y Sociedad.
- Villegas, H. (2001). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Depalma.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).