



## **PROYECTO DE LEY**

### **LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS, SANCIONA**

### **CON FUERZA DE LEY**

**Artículo 1º:** Incorporase al Artículo Nº 139 del Código Fiscal -Texto Ordenado 2022 - de la Provincia de Entre Ríos, el inciso d), que contendrá la siguiente disposición:

“d) Plantas 2 y 3 (Inmuebles Urbanos Edificados – Casas y Edificados Horizontal): treinta por ciento (30%) sobre el impuesto determinado, para aquel inmueble considerado “inmueble ocioso” por no cumplir la condición comprobada de estar ocupado como vivienda familiar, actividad productiva o rentista, o cedida en uso u ocupación a una organización sin fines de lucro reconocida legalmente. El presente adicional se aplicará con independencia del establecido en el Inciso b) del presente Artículo, coexistiendo con el mismo, y solamente a los inmuebles pertenecientes a un contribuyente que posea cuatro (4) o más propiedades Urbanas Edificadas, tanto dentro como fuera en la Provincia.”

**Artículo 2º:** Los contribuyentes alcanzados por el adicional establecido en el Art. 1 dispondrán de seis (6) meses corridos de tiempo para demostrar la condición de destino “no ocioso” del inmueble, contados desde el momento de la promulgación de la presente Ley, o del momento en que el mismo ingrese a su titularidad, o de la fecha de finalización del/los comprobante/s que hubieran sido aceptados por la ATER para la demostración de ocupación anterior.

**Artículo 3º:** La ATER podrá inspeccionar los inmuebles cuyos titulares hubieran declarado como “no ociosos”, a fin de comprobar la veracidad de la declaración.

**Artículo 4º:** La totalidad de los recursos que sean recaudados en virtud de la aplicación del adicional que establece el Art. 1º de la presente Ley serán destinados al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Entre Ríos, la cual deberá destinarlos íntegramente a Programas de promoción del acceso al suelo para vivienda, mejoramiento y promoción del Hábitat, construcción, autoconstrucción, ampliación o refacción de viviendas. Se habilita expresamente el destino de estos recursos como asistencia financiera a la Compañía Entrerriana de Tierras S.E., para el cumplimiento de sus fines.

**Artículo 5º:** La Administradora Tributaria de Entre Ríos procederá al diseño y la consecuente Reglamentación de la metodología para la determinación de la condición de “ocioso” mencionada en el Artículo anterior, y de los controles e inspecciones correspondientes, mantendrá un registro de los inmuebles declarados “ociosos”, así como también deberá proceder regularmente a la discriminación y remisión de los fondos resultantes de la aplicación del mismo a su destino establecido en el Artículo 4º de la presente.

**Artículo 6º:** Se invita a los Municipios y Comunas de la Provincia a adherir a la presente Ley, incorporando a sus Tasas un adicional sobre el monto correspondiente, cuando el inmueble se encuentre ocioso o improductivo.

**Artículo 7º:** De forma.

***Dip Néstor LOGGIO***  
***AUTOR***

***Dip. Jorge CÁCERES – Dip. Vanesa CASTILLO – Dip. Stefania CORA – Dip. Mariana FARFAN***  
***- Dip. Ángel GIANO – Dip. Juan HUSS - Dip. Silvia MORENO - Dip. Carina RAMOS - Dip.***  
***Verónica RUBATTINO – Dip. Leonardo SILVA***  
***CO-AUTORES***

## FUNDAMENTOS

El presente proyecto de Ley reconoce como fundamentos, la orientación hacia objetivos tanto Fiscales como Extra fiscales. En primer término, apunta a mejorar la recaudación del Estado provincial a través de un pequeño incremento a un sector de contribuyentes que demuestran mayor capacidad contributiva a partir de su volumen patrimonial, expresado en la propiedad de inmuebles urbanos edificados sin generación de utilidad, ni económica ni social. Es decir, inmuebles que solamente cumplen la función de resguardo de valor material a través del tiempo. Esta función de la propiedad inmobiliaria, pese a ser lícita y legítima, expresa la posibilidad de que dispone el propietario de mantener un patrimonio ocioso, sin recurrir a ninguna estrategia para generar ingreso a partir del mismo, permitiendo mantener un cierto nivel de ahorro, pero sin generar producto o servicio a la economía en general.

En el artículo “El problema de los inmuebles urbanos ociosos”, Paolineli, Guevara y Dondo, docentes e investigadores de la Universidad Nacional de Río Negro y del CONICET, analizan profundamente la problemática desde los aspectos jurídicos, sociales, económicos y urbanísticos. Uno de los argumentos principales a favor de la intervención del Estado sobre la propiedad inmobiliaria se basa en el concepto de la “Función Social” de la misma. Como se detalla en dicho trabajo, “en su Capítulo IV (Arts. 38, 39 y 40), la CN [Constitución Nacional] sancionada en 1949 establecía la Función Social de la propiedad, el capital y la actividad económica. La consolidación de la Función Social de la propiedad, prevista en el texto constitucional de 1949, se produjo más allá de que la reforma antijurídica de 1957 la dejara sin efecto. Su concepción impregnó las convicciones jurídicas colectivas y a partir de este concepto y de los nuevos textos incorporados a nuestro derecho positivo la propiedad dejó de ser simplemente un derecho, para transformarse en un complejo de derechos y obligaciones. En 1968, la Ley N° 17.711 introdujo importantes limitaciones al derecho de propiedad en el CC, adecuándose perfectamente a los textos originales de los artículos 14° y 17° de la CN. En este sentido, la Ley 17.711 plasmó un nuevo paradigma en el régimen de propiedad en nuestro derecho. El propietario mantiene la facultad de servirse de la cosa, de usarla, gozarla y disponer de ella, pero dentro de un infranqueable límite dispuesto por el ejercicio regular de ese derecho. Es decir, ya no puede el propietario destruir, degradar o desnaturalizar la cosa sujeta al ejercicio de su derecho de propiedad. Entonces, el límite al

derecho de propiedad establecido en nuestro orden jurídico se encuentra en el ejercicio regular de ese derecho, es decir, la actuación del propietario no debe ser abusiva.”<sup>1</sup>

En el marco de dificultades estructurales de los Estados para la obtención de recursos con los cuales afrontar los crecientes gastos que implican cubrir las necesidades públicas, es necesario que el sector público revise de manera integral sus sistemas tributarios, cómo se debate en la mayoría de los países desarrollados, procurando alivianar la carga sobre los sectores bajos y medios.

Nuestros sistemas tributarios, complejos y heterogéneos, presentan muy pocas características de progresividad, y mirados en conjunto, son considerados por muchos especialistas tributarios y económicos, más bien bastante regresivos.

Un sistema en el cual un contribuyente que posee muchas propiedades aporta por ello al fisco **proporcionalmente** lo mismo que lo que aporta el que posee solo una, no contiene progresividad alguna. En nuestra provincia, a partir de alguna acertada decisión política, se ha avanzado un poco para dotar de progresividad a algún aspecto del sistema tributario, por ejemplo, a través de la diferenciación de las alícuotas en virtud de las superficies agregadas de los inmuebles de un mismo titular. Esto agrega un poco de justicia a la política de redistribución de la riqueza, en un aspecto tan importante como es el de la escandalosa concentración de la propiedad de la tierra, pero claramente no alcanza para compensar la regresividad del sistema.

En sociedades de economía mixta como las nuestras, donde el proceso capitalista genera cada vez mayor nivel de desigualdad, solo las políticas progresistas (y en éstas se incluyen **principalmente la progresividad tributaria**), pueden ayudar a contener ese nivel de desigualdad, inclusive con el objetivo de mejorar el rendimiento de la propia economía en general.

En línea con ese objetivo, entonces, es que los gobiernos buscan distribuir la carga tributaria mediante el criterio de la **capacidad contributiva**, y la misma se expresa, entre otros aspectos, en el volumen del patrimonio de los ciudadanos. En ese sentido, los ciudadanos-contribuyentes que poseen propiedades inmobiliarias por encima de la que utilizan para habitar, vacacionar, o producir bienes o servicios, y pueden darse la posibilidad de no generar ningún ingreso con ellos, se encuentran en mejores condiciones de aportar al sostenimiento de las necesidades públicas que otros. Por el contrario, quienes destinen sus inmuebles a actividades productivas o a incrementar el mercado un adicional como este.

---

<sup>1</sup> Paolinelli, J.C, Guevara, T. A. y Dondo, M. “El problema de los inmuebles urbanos ociosos”. En Teuken Bidikay - Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad. N° 04. Año 2013.

Pero por otro lado, nuestro proyecto implica **principalmente** la búsqueda de un objetivo extrafiscal, como es la promoción o impulso al uso productivo de las propiedades inmobiliarias, al gravar con un adicional a aquellos que no registren utilización como generador de ingresos por explotación comercial, industrial, de servicios, etc., o por renta de locación. Un adicional impositivo que diferencie el destino de producción o servicio de la mera posesión como acumulación o la especulación inmobiliaria, genera un incentivo más para modificar las conductas de los propietarios en favor de las primeras actividades y no de estas últimas, consideradas perjudiciales para la economía, en el marco de lo que propone la idea general de la “Utilidad Social” de la propiedad.

La retención de suelo y edificaciones urbanas genera un efecto de escasez en la oferta que agrava su inelasticidad natural. Por esto se hace necesario generar mecanismos que promuevan la movilización del suelo urbano ocioso para aumentar la oferta y permitir de esta manera regular el funcionamiento del mercado de suelo. Como analizan Borrero Ochoa y Morales Schechinger <sup>2</sup> para el caso de Bogotá, esta regulación puede limitar los procesos de valorización inmobiliaria excesivos o injustificados y morigerar así los aumentos de los precios de los inmuebles, permitiendo aumentar la demanda solvente. En este caso, el adicional tributario propuesto no gravaría la propiedad inmobiliaria, sino la especulación y desnaturalización de la propiedad inmueble que está implicada en la persistencia de inmuebles ociosos dentro del ejido urbano. El objetivo central de este adicional no es recaudar, sino convertirse en un instrumento al servicio de la planificación urbana con capacidad de incidir en el mercado de suelo urbano. Básicamente, se apunta a que el impuesto induzca un cambio en las conductas y la movilización de la oferta de suelo urbano, combatiendo la especulación y la retención inmobiliaria.

El Nobel de Economía Joseph Stiglitz recuerda en su libro “El precio de la desigualdad” un principio básico en economía que expresa “que es mejor gravar las cosas malas que las buenas. En comparación con gravar el trabajo (un elemento productivo) es mejor gravar la contaminación”. Independientemente de que para sus propietarios puedan significar una forma de materializar su ahorro, los inmuebles ociosos implican contaminación en el espacio urbano para el resto de los ciudadanos y para el mercado, ya que generan externalidades (efectos económicos no buscados) como las mencionadas distorsiones en los precios de los inmuebles para venta o locación por reducción de oferta. También

---

<sup>2</sup> Citados en <sup>2</sup> Paolinelli, J.C, Guevara, T. A. y Dondo, M. “El problema de los inmuebles urbanos ociosos”. En Teuken Bidikay - Revista Latinoamericana de Investigación en Organizaciones, Ambiente y Sociedad. N° 04. Año 2013. Pag. 103.

pueden contarse como tales las externalidades sanitarias o edilicias entre otras, por el abandono de algunas de esas propiedades.

Revisando brevemente antecedentes y ejemplos en todo el mundo, la Constitución de la Republica Federativa de Brasil de 1988, en su Artículo 5º, establece la función social de la propiedad y le otorga al poder municipal la competencia para definir el uso y la ocupación de la tierra urbana. Tiene la facultad de ejecutar la política de desarrollo urbano. Para ello, establece la creación de Planes Directores Municipales, como instrumentos básicos de la política de desarrollo y expansión urbana. Posteriormente, se sancionó en 2000 la Ley Federal N° 10.257, conocida como el “Estatuto de las Ciudades”, que reglamenta los artículos 182 y 183 de dicha Constitución y genera una serie de instrumentos a los fines de concretar la función social de la propiedad. Entre sus artículos incorpora el Impuesto a la Propiedad Territorial Urbana, previsto, entre otras situaciones, para gravar inmuebles que se encuentren ociosos. También prevé la progresividad de las alícuotas a ser aplicadas a medida que transcurre el tiempo, como una forma de generar incentivos al propietario para que cese en su práctica, y la aplicación final del mecanismo de expropiación sanción, a través de títulos públicos, como una forma de incorporar suelo para las políticas urbanas y penalizar la especulación.

En otros países alrededor del mundo también se pueden encontrar situaciones donde la herramienta tributaria se utiliza para el caso de los inmuebles ociosos.

“Desde 1999 Francia tiene un impuesto a las viviendas vacías en las grandes ciudades. Comenzó a aplicarse sólo para las áreas de más de 200 mil habitantes, incluyendo 680 municipios. Se considera en el país galo que viviendas vacías son las que lo están por más de 2 años. En 1999 pagaron el impuesto 180 mil viviendas, en 2003 fueron 127 mil y en 2007 fueron 96 mil. La evidencia empírica mostró, en Francia, una reducción de la tasa de viviendas ociosas de un 13% promedio debido a la introducción de dicho impuesto. Incluso en ciudades con tasas iniciales más elevadas la baja de viviendas vacías llegó al 50%.”<sup>3</sup>

En el año 2017, el Ayuntamiento de París triplicó los impuestos urbanos a las viviendas vacías de la capital como medida para fomentar que salgan al mercado del alquiler residencial y al mismo tiempo frenar el fenómeno del alquiler turístico. Se trata del tipo impositivo más alto que le permite la ley francesa. El impuesto extraordinario de bienes inmuebles que pagan las segundas viviendas y las casas vacías de la

---

<sup>3</sup> Ámbito Financiero. “Impuesto a las viviendas ociosas: cómo se aplica en Francia, Alemania, Dinamarca y Uruguay. Noticia de Edición Digital del 19/06/21.

capital pasará del 20% actual hasta el 60% a partir de este mismo año en los barrios sometidos a una mayor presión de los alquileres.

“En el Reino Unido se creó en 1992 la "Empty Home Agency", que se ocupa de intermediar con incentivos fiscales y/o penalizaciones para evitar que los propietarios mantengan vacías sus viviendas. La agencia hace convenios con bancos para usar viviendas embargadas para alquiler social. En 2013 se incorporó el impuesto a la vivienda vacía, y tras 15 años de políticas públicas sobre el tema vivienda vacante, el porcentaje de viviendas vacías ha tenido una disminución del orden del 30%.”<sup>4</sup>

“En Alemania, en los municipios con más del 10% de viviendas vacías, la administración del gobierno local puede proceder a demoler las viviendas vacías que no se pueden alquilar, y los propietarios pueden ser obligados a realizar trabajos de rehabilitación para poder ofrecer luego su vivienda en alquiler.

En Dinamarca, se imponen multas para los propietarios que mantengan sus viviendas desocupadas más de seis semanas. Y se puede multar si no se informa al municipio que la vivienda lleva más de seis semanas vacía. En Holanda la ocupación de una vivienda vacía está descriminalizada, por una ley de 1981, si la misma lleva al menos un año ociosa.

En España hay tres comunidades autónomas españolas (jurisdicciones equivalentes a las provincias en Argentina) que implementan políticas que penalizan con impuestos a las viviendas ociosas (Estas son: Cataluña, Navarra y el País Vasco).

En Uruguay, en 2018 se dictó la ley N° 19.676, que establece un procedimiento de ejecución judicial sobre los inmuebles urbanos vacíos y degradados. Deben cumplir 3 condiciones: que estén deshabitados al menos 2 años, degradados (en ruina, paralizados, deteriorados) y ubicados en zonas urbanas. En 2017 la Intendencia de Montevideo creó un impuesto a la vivienda vacía aplicable a las viviendas deshabitadas en forma permanente durante el lapso de al menos un año, a través del análisis de consumos de energía eléctrica y/o agua.

El municipio de Barcelona permite la expropiación del uso de viviendas vacías de manera temporal, sin necesidad de que la vivienda cambie de propietario. La expropiación del uso se aplica a aquellas viviendas que se hubieran encontrado vacías por al menos 2 años, y puede tener una duración de hasta 10 años [.....]

En la ciudad canadiense de **Vancouver**, donde viven más de 630 mil personas, está vigente un impuesto que **penaliza a las viviendas ociosas desde 2017** y ha logrado bajar la tasa de viviendas vacías en un 15% el primer año en que se implementó. Esta

---

<sup>4</sup> Idem.

política ha sido tan exitosa que en 2020 las autoridades decidieron aumentar el impuesto de un 1 % de la valuación de la propiedad a un 1,25%.<sup>5</sup>

Y de manera mucho más cercana a nuestra provincia, nuestro código tributario provincial ya posee, precisamente en el Artículo que se pretende modificar aquí, una disposición similar a la nuestra, que agrega para los inmuebles de *“Planta 1 (Terrenos Baldíos): treinta por ciento (30%) sobre el Impuesto determinado”*, con un objetivo similar, en cuanto a las conductas que intenta promover.

Luego de esta revisión internacional, y centrándonos en los aspectos específicos de nuestro proyecto, proponemos que el adicional en cuestión se aplique a partir de la cuarta propiedad del contribuyente, definido en términos temporales de adquisición, lo cual permite considerar libre del adicional propuesto, no solo la vivienda propia, sino también una segunda y tercera propiedad más, sin obligación de demostración de destino. Esto puede permitir a un contribuyente mantener la alícuota sin adicional por un inmueble cedido en uso a un familiar, uno de fin de semana, un local de uso laboral, etc., sin necesidad de realizar el trámite (que debería ser sencillo administrativamente) correspondiente para evitar el recargo. Y claramente, enfoca el adicional en un sector de mayor capacidad contributiva, por la cantidad de propiedades detentada.

Por último, la condición de demostrar fehacientemente el destino de utilidad de sus inmuebles genera un impulso a la registración de actividades del contribuyente, o de sus inquilinos, y permitiría un mayor nivel de formalidad en la economía, y un mayor nivel de información para el organismo recaudador, para mejorar sus posibilidades de cumplimiento de su objetivo específico.

Los avances tecnológicos en cuanto a sistemas informáticos de registración y procesamiento de información con que cuentan hoy las agencias de recaudación permiten a éstas la administración de sistemas tributarios más complejos que los de la antigüedad, por lo cual, propuestas de mayor segmentación de contribuyentes y de especificación de casos como los que presentamos aquí tienen hoy las posibilidades de implementación que hace años no hubieran tenido, y eso nos abre entonces posibilidades de mejorarlos, que actualmente no podemos desaprovechar, a fin de hacer nuestras sociedades más justas. El cruzamiento de información con los registros de consumo de energía eléctrica es uno de los métodos más utilizados para indicar los inmuebles que aparentan estar ociosos, y permite inspeccionarlos o solicitar información al propietario.

---

<sup>5</sup> Idem.



No podemos finalizar sin hacer referencia a que el proyecto de Ley que estamos fundamentando se inscribe la misma concepción que inspira la vigente, y largamente esperada Ley Nacional de Alquileres, la cual al establecer mayores plazos para los contratos, anualizar los aumentos, reducir garantías y regular otros aspectos en favor de la previsibilidad y la seguridad de los inquilinos, apunta a transparentar el mercado inmobiliario, combatir la especulación, y en definitiva, aportar para el necesario cambio de costumbre, tradiciones e ideas sobre el poder de la propiedad y su función social en una sociedad más igualitaria y justa. Si bien somos conscientes de que dicha Ley está sufriendo actualmente críticas, sobre todo desde los sectores propietarios o agentes inmobiliarios, lo cierto es que dicha Ley tiene una estructura y lógica muy defendible y adecuada, que ha sido perjudicada por la combinación de la inflación, el deterioro que han sufrido los salarios de los trabajadores en el período 2016-2019, y la extraordinaria valorización de la propiedad inmobiliaria.

Resumiendo, estamos legislando para promover la utilización positiva de los bienes patrimoniales, y desmotivar su destino de especulación u ociosidad, a la vez que promovemos la incorporación de dichos inmuebles al mercado inmobiliario, en forma de alquiler o venta, lo cual promueve la ampliación de la oferta, y con esto mayores posibilidades de baja de precios.

Por los motivos aquí detallados, solicito a mis pares Diputados el acompañamiento al presente Proyecto de Ley.

***Dip Néstor LOGGIO***

***AUTOR***

***Dip. Jorge CÁCERES – Dip. Vanesa CASTILLO – Dip. Stefania CORA – Dip. Mariana FARFAN***

***- Dip. Ángel GIANO – Dip. Juan HUSS - Dip. Silvia MORENO - Dip. Carina RAMOS - Dip.***

***Verónica RUBATTINO – Dip. Leonardo SILVA***

***CO-AUTORES***