



Ley de Alquileres:
análisis y propuestas

Ley de Alquileres: análisis y propuestas



Pensar



El primero de julio del 2020 se sancionaba en la Argentina la nueva Ley de Alquileres, una ley que ha sido puesta bajo la lupa y que hasta hoy no se sabe si tuvo el efecto esperado.

Con estos tamices, desde la mesa de Hábitat de la Fundación Pensar nos propusimos analizar en profundidad la ley y proponer políticas públicas integrales que resuelvan el problema habitacional en general y el de los más jóvenes, en particular. Hacemos hincapié en la población joven de la Argentina dado que representa el 42% de los inquilinos del país.

En la Argentina, 2,4 millones de hogares alquilan. Esto representa 18% del total de hogares del país. Si se hace un desglose más profundo, los alquileres se concentran principalmente en los centros urbanos: la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires aportan el 50%, mientras que otro 20% está en Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Por otro lado, y debido a sus dinámicas de migración laboral, las provincia con mayor proporción de hogares con inquilinos son Tierra del Fuego, seguida por Neuquén y la Ciudad de Buenos Aires.

Un aspecto central a tener en cuenta es que gran parte de los inquilinos son jóvenes. A nivel general, 4 de cada 10 hogares son habitados por jóvenes, es decir, están a cargo de una persona menor de 35 años. A su vez, dentro del segmento joven, la mayoría accede a la vivienda a través del alquiler: en la ciudad de Buenos Aires, el 70% de los jóvenes alquila, en contraposición a un 35% de adultos (entre 35 y 65 años) y a un 14% de los mayores de 65. En Córdoba, el 52% de los jóvenes alquila, frente a un 20% de los adultos y un 7% de los adultos mayores. Algo similar sucede en Mendoza, donde alquila el 55% de los jóvenes, el 19% de los adultos y el 8% de adultos mayores.

| Provincia | Jóvenes (- 35 años) | Adultos (35-65 años) | Adultos Mayores (+ 65 años) |
|------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Ciudad de Buenos Aires | 70% | 35% | 14% |
| Córdoba | 52% | 20% | 7% |
| Mendoza | 55% | 19% | 8% |

Para dimensionar el problema de los alquileres en la Argentina, también debemos tener en cuenta el contexto actual de este mercado. **Durante el 2020, y en plena pandemia, el costo del alquiler aumentó notablemente, cuando casi por décadas sus aumentos nunca superaban al de la inflación.**

A principios del 2020, por ejemplo, un hogar inquilino promedio en la ciudad de Buenos Aires destinaba cerca de un tercio de su ingreso al pago de alquiler; hoy destinan un 42%. En la ciudad de Buenos Aires, los alquileres aumentaron cerca de 70% y, en el interior del país, 44% en promedio (entre 8 y 34 puntos más que la inflación). Este aumento en los precios iniciales del alquiler se dio en paralelo a -y, posiblemente, es explicado- por tres factores: la escasez de crédito hipotecario, la baja rentabilidad del alquiler como inversión y la incertidumbre jurídica que generaron el congelamiento de alquileres y la Ley de Alquileres.

Luego de haber recuperado el acceso al crédito hipotecario con la creación de la UVA en 2016, la discusión pasó en 2017 a un siguiente nivel y se enfocó en la siguiente etapa: cómo mejorar el acceso a la vivienda a través del alquiler, un mercado en el que no se actualizaba la legislación desde mediados de la década del '80. Así comenzamos con el proceso para tener una regulación moderna, que contemple las necesidades de los inquilinos y genere condiciones para tener cada vez más y mejor oferta de vivienda en todo el país. En noviembre de 2019, se le dio media sanción al Proyecto de Ley que luego sería aprobado en junio de 2020 con significativas modificaciones respecto de su proyecto original, circunstancia que determinó la suerte del actual régimen vigente.

A un año de su sanción, consideramos necesario sacar algunas conclusiones, aunque preliminares, ya que es una ley joven. Sin embargo, estos meses que pasaron nos permiten poner en valor el camino recorrido y considerar algunas modificaciones para que sea una ley mucho más robusta, consistente, segura y eficaz, en línea con los objetivos planteados hace 4 años, de tener una regulación moderna y que ayude tanto a inquilinos como a propietarios.

1. Índice Contratos Locativos (ICL): este índice se utiliza para la actualización anual de los valores. Evoluciona diariamente siguiendo la variación de los precios y de los salarios, en partes iguales. Lo elabora y publica mensualmente el Banco Central.

Este esquema tiene tres trabas principales. Primero, anula la posibilidad de propietarios e inquilinos de decidir cuál será la evolución de sus alquileres. Segundo, la periodicidad anual: frente a escenarios inflacionarios como los que sufre hoy la Argentina, genera un salto muy alto. Tercero, la poca transparencia o desconocimiento del índice por parte tanto del inquilino como del dueño. En este sentido, los aumentos anuales estarán entre 41% y 45% durante julio de 2021 y entre 46% y 48% durante agosto de 2021. Entonces, un hogar que pagaba \$25.000 pasará a pagar \$35.750. A modo de ejemplo, esto en un sueldo de \$80.000 significa un aumento de 13,4 puntos porcentuales, de 31,2% a 44,6%. Es evidente que implica una gran dificultad presupuestaria para cualquier argentino enfrentar estos niveles de ajuste de un mes al otro.

Creemos que lo correcto hubiera sido derogar la prohibición de indexar que subsistía desde la antigua Ley de Convertibilidad y dejar librado a las partes la posibilidad de ajustar sus contratos a su mejor saber. En los hechos es lo que sucedía en el mercado pese a las restricciones legales que existían para ello.

Nuestra propuesta: dejar el ICL como un índice de referencia no obligatorio o, en su defecto, ir hacia un esquema con actualización semestral o con periodicidad a elección de las partes.

2. Garantía: la nueva Ley estableció un abanico de garantías que los inquilinos pueden ofrecer y que los propietarios deberían elegir. Dado que este punto en la práctica termina siendo poco vinculante, creemos que es importante que la Ley incorpore mecanismos de capacitación, difusión y concientización acerca de los beneficios de algunos tipos de garantías, como la bancaria o el seguro de caución. Además, redujo la cobertura máxima exigible (como en el caso de los seguros de caución) a 5 meses, lo que obligó a reconfigurar todo el esquema de garantías no propietarias y terminó por afectar a las opciones más fáciles y baratas para el inquilino.

Nuestra propuesta: permitir pólizas de mayor cobertura e incentivos para los propietarios a aceptar garantías no propietarias. En todo caso, son los bancos públicos y sus compañías de seguros quienes deben ofrecer ese tipo de garantías, como política activa de promoción. Por eso, también proponemos la creación de programas de subsidio y promoción del alquiler, como los que son ejecutados con éxito en países de la región como Chile, Colombia y Brasil.

3. Extensión del plazo: se modificó el plazo mínimo, que pasó de 2 años a 3. La extensión de los plazos es consistente con uno de los principales determinantes de las mejoras asociadas a lo habitacional: la estabilidad residencial. El momento en el que se aumentó el plazo mínimo coincidió con el congelamiento de los alquileres y la actualización de precios cada 12 meses, por lo que esa extensión solo sumó incertidumbre a la previsibilidad de los propietarios sobre sus ingresos. Además, fue contemporáneo a la suspensión de los desalojos, lo cual generó aún mayores dudas sobre la seguridad jurídica de estos contratos que, encima, pasaban a ser más largos. En resumen, la extensión del plazo mínimo significó una buena idea, pero quedó eclipsada por el contexto.

Nuestra propuesta: mantener los 3 años de plazo o volver al plazo mínimo de 2 años, pero con fuertes incentivos a pactar contratos por períodos más extensos, que promuevan contratos más largos. Un ejemplo podría ser el artículo propuesto en el debate inicial, por el siempre que ni el inquilino ni el propietario hubieran manifestado lo contrario con dos meses de antelación, el contrato se extiende automáticamente por un año más, bajo las mismas condiciones.

4. Registro del contrato: el inquilino puede, unilateralmente, registrar el alquiler en AFIP. De los 2,4 millones de hogares sin inquilinos, solo 7.300 utilizaron la deducción permitida en el Impuesto a las Ganancias. Si bien es claro que no todos los hogares inquilinos pagan este impuesto, la proporción es considerablemente baja, lo cual refleja la poca registración de los contratos de alquiler en la AFIP. Fomentar la registración de los contratos es una medida que tiene sentido mantener, pero frente a los desincentivos y aumento de los costos al propietario del resto de las medidas, genera una mayor contracción de la oferta de alquileres presionando los precios hacia el alza, por un lado, y un traslado del costo impositivo al alquiler, al menos parcialmente, por el otro.

Nuestra propuesta: para evitar que más propietarios elijan no alquilar sus propiedades, se puede acompañar la medida de algún incentivo fiscal transitorio al que registre, como, por ejemplo, a partir de una mayor deducción posible en el Impuesto a las Ganancias o de modificaciones similares en otros impuestos.

5. Devolución de depósito: la ley propone que se devuelva el depósito ajustado de la misma manera que el alquiler, pero con una acotada posibilidad de revisión del estado de cómo se deja la propiedad.

Nuestra propuesta: devolución del depósito ajustado según valor del alquiler, pero luego de un tiempo prudencial en el que el propietario haya podido inspeccionar la unidad más allá de lo ocular.

Siempre que se analiza una ley es importante proyectarla en su fin último. En este caso, es la búsqueda de una mejor armonía entre locadores e inquilinos. Pero, además, este ejercicio nos permite pensar políticas integrales que resuelvan el esquema habitacional de los inquilinos. Por ello, desde la Fundación Pensar sumamos enfoques para aprovechar puntos que están establecidos en la ley y que aún no están reglamentados, y proponemos nuevos puntos a incorporar.

- **Acompañamiento a la demanda:** Programa Nacional de Alquiler Social. En su Capítulo III, la Ley de Alquileres incluye este programa, que aún no fue reglamentado. Consiste en diez incisos con diferentes puntos para promover el acceso a la vivienda, como subsidios, exenciones, programas focalizados en segmentos específicos, entre otras. Entendemos que allí es el único ámbito en el que corresponde sí que el Estado intervenga con políticas activas que promuevan el acceso al alquiler social como parte de un abordaje habitacional integral.

- **Impulso a la oferta:** Proyecto de Ley de Promoción de la inversión en inmuebles con destino de locación de vivienda. Es un proyecto de Ley del Diputado Luciano Laspina presentado en 2020. La idea es la vuelta a la lógica de la Ley 23.091 sancionada durante la presidencia de Raúl Alfonsín. Se proponen exenciones y devoluciones de IVA, del impuesto a los Bienes Personales y del impuesto a las Ganancias para inversiones en construcción con destino de locación. De esta manera, se promueve una mayor oferta de propiedades en alquiler, se genera empleo y se fomenta la inversión. De lo contrario la actual carga impositiva seguirá trasladando ese costo al precio, lo que aleja aún más la oferta de la potencial demanda.

- **Buenos inquilinos:** los que alquilan son los primeros que saben lo difícil (e importante) que es cumplir mes a mes con el pago del alquiler, pero, sin embargo, el incumplimiento en el pago es considerablemente bajo. Es por esto que planteamos la creación de un mecanismo de

identificación del “Inquilino cumplidor”, que funcione como un sello ante agentes del sistema financiero o públicos por el cual se valida el buen comportamiento del hogar. Eventualmente, el objetivo es que permite acceder a mejores condiciones para crédito hipotecario y/o a garantías más baratas. Los bancos públicos podrían servir como canalizadores de esto, ofreciendo garantías y seguros de alquiler, cobrando los cánones y sirviendo, así como vehículos de inclusión financiera, que permita configurar futuros sujetos de crédito hipotecario. La figura del leasing inmobiliario sigue siendo una herramienta a revisar y potenciar.

Conclusión

Sabemos que la Argentina de hoy atraviesa una situación muy delicada a nivel sanitario, pero también a nivel económico, lo que genera consecuencias directas en el mercado de alquileres y su correlato en el déficit habitacional de la población.

Entendemos que el principal problema al que se enfrentan los inquilinos es la situación macroeconómica, donde la persistente inflación y la pérdida del poder adquisitivo provocan que los hogares enfrenten mayores complicaciones para pagar el alquiler. Esta realidad, acompañada de la falta de acceso a créditos hipotecarios, acota las alternativas de los hogares para solucionar su **situación habitacional**, lo que deja como única opción el alquiler.

Al mismo tiempo, existen bajos incentivos para una mayor oferta de alquileres, por la incertidumbre que generaron los DNU del Presidente Alberto Fernández con congelamiento de precios e imposibilidad de aumentar cánones y ejecutar desalojos. Estas decisiones del Estado generaron incertidumbre jurídica y paralizaron la oferta. A ellos se suman las modificaciones de una ley que genera mayor rigidez, mayor intromisión del Estado y una caída sostenida de la rentabilidad. Todo esto, en conjunto genera además un contexto poco propicio para que los propietarios ofrezcan sus propiedades en alquiler.

También es necesario resaltar la utilidad del alquiler como instrumento de acceso a la vivienda: el alquiler da soluciones y opciones a los hogares que no tienen una vivienda y que no pueden o no quieren comprar. Un mercado de alquileres que funciona da soluciones a los jóvenes para que se emancipen (36% de los jóvenes adultos, 25-35 años, aún vive con padres y/o abuelos) y para que las ciudades puedan desarrollarse económicamente.

La flexibilidad que permite el alquiler es crucial para que crezcan y/o aparezcan nuevos centros urbanos, los casos de Neuquén y Tierra del Fuego son muy buenos ejemplos, dado que permiten absorber rápido y de forma barata a los nuevos trabajadores y sus familias. Obviamente, esto se apoya dentro de una lógica de planificación urbana más amplia, pero es un punto esencial.

Otro punto que refleja la importancia del alquiler es que a medida que aumenta la tasa de inquilinos cae la de hogares con hacinamiento (hogares con 2 o más personas por habitación, en promedio), lo que se explica por las mayores oportunidades para mudarse a bajo costo, en relación a comprar. Además, es un canal de acceso a la vivienda deseable y mejor que la vivienda informal.

El foco debe estar en los incentivos para reducir barreras de entrada y en que todas las partes intervinientes vean al alquiler como una oportunidad y no como un problema. Los inquilinos como un mecanismo de acceso a la vivienda; los propietarios como una oportunidad de inversión y de resguardo del valor en paralelo a un aporte a la sociedad en forma de una mayor oferta de vivienda; y los intermediarios como una fuente de trabajo y de agregación de valor rentable que dé oportunidades a todos los que hoy forman parte de la cadena y del ecosistema de la vivienda. El Estado, finalmente, como un promotor, facilitador y garante de aquellas familias de menos recursos que necesitan de políticas públicas activas para poder acceder a una vivienda digna, en este caso, en alquiler. Por último, ciertamente no es deseable un rol de excesiva y poco inteligente regulación de las relaciones comerciales entre privados. La actual ley, a poco de andar, es un fiel reflejo de esta realidad.

Integrantes:

Federico González Rouco,
Iván Kerr,
Fernando Álvarez de Celis,
Milagros Gismondi,
Milagros Maylin,
Agustín Baldo y
Marcelo Busellini

