

# ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE EXONERACIÓN TRIBUTARIA Y FLEXIBILIZACIÓN URBANA EN EL DEPARTAMENTO DE MALDONADO

Enero 2018

## CONTENIDO

SIGLAS UTILIZADAS.....	2
INTRODUCCIÓN .....	3
OBJETIVO Y METODOLOGÍA .....	5
NORMATIVA URBANA .....	6
NORMATIVA TRIBUTARIA.....	8
EXPEDIENTES DEPARTAMENTALES PROCESADOS .....	11
LA FLEXIBILIZACIÓN URBANA.....	15
LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS.....	25
CONCLUSIONES .....	28

### Equipo de trabajo:

Ec. Rodrigo García (Responsable)

Rodrigo Pérez (Colaborador)

Mauro Terra (Colaborador)

Arq. Mario Rizzi (Enlace departamental)

## **SIGLAS UTILIZADAS**

AAP – Autorización Ambiental Previa

COP – Comisión de Obras Públicas

CURE – Centro Universitario Regional del Este

DINAMA - Dirección Nacional de Medio Ambiente

DINOT – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

DGU – Dirección General de Urbanismo

FOS - Factor de Ocupación de Suelo

FOSV – Factor de Ocupación de Suelo Verde

FOT – Factor de Ocupación Total

IDM – Intendencia Departamental de Maldonado

IOT – Instrumento de Ordenamiento Territorial

LOTDS – Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible nº 18.308

MVOTMA – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

OSE – Obras Sanitarias del Estado

PAI – Programa de Actuación Integrada

TONE - Texto Ordenado de las Normas de Edificación

UTE – Usinas de Transmisiones Electricas

## INTRODUCCIÓN

El equipo de trabajo en temas de economía urbana de la DINOT recibió del CURE veintiocho (28) expedientes referidos a consultas de viabilidad de obra presentadas por particulares, y aprobadas por la Junta Departamental de Maldonado a solicitud del Poder Ejecutivo Departamental. La mayoría de ellos referidos a padrones ubicados en Punta del Este o dentro de su área de influencia.

Cada expediente se inicia con una solicitud por parte de un promotor privado para la construcción de un determinado proyecto urbanístico, que además de edificaciones, en muchos casos implica reparcelamientos, desafectación y venta de calles públicas, u otro tipo de intervenciones urbanas.

Además, en casi todos los expedientes se solicitan distintos tipos de aprovechamientos extraordinarios o excepciones a la normativa departamental vigente, el TONE. Se identificaron diferentes tipos de excepciones solicitadas por particulares y autorizadas por el gobierno departamental, donde sobresalen FOT, FOS y alturas máximas, muy por encima de la normativa vigente.

Todas estas consultas de viabilidad de obra se enmarcan dentro de una política de beneficios fiscales y exoneraciones otorgados por la IDM a estos proyectos privados, la cual fue establecida por el actual gobierno departamental a través del decreto número 3941/15 de julio 2015.

Ambos elementos, las excepciones a la normativa urbana vigente y las exoneraciones tributarias, representan una concesión por parte de la IDM, y por lo tanto de todos los habitantes del departamento a favor de particulares. Estas concesiones se ven reflejadas en facilidades y ventajas que obtienen los desarrolladores privados y propietarios del suelo, quienes se apropian 100% de sus beneficios y hacen uso exclusivo de los mismos.

El argumento principal esgrimido por parte de las autoridades departamentales para el otorgamiento de estas concesiones, es promover la industria local de la construcción y los impactos positivos que esto genera sobre la demanda de mano de obra y la generación de puestos de trabajo en el departamento.

Sin embargo, esta política implica entre otras cosas, renunciar al retorno del mayor valor inmobiliario generado por las excepciones y las concesiones otorgadas. Este ingreso adicional nutría el Fondo de Gestión Territorial del departamento, que tiene dentro de sus finalidades financiar proyectos de vivienda social, entre otros.

Como lo señala la LOTDS, dentro de los principios rectores del ordenamiento territorial se encuentran: *“La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados”* y *“La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Incisos e y f del artículo 5 de la Ley Nº 18.308.

Maldonado había implementado un sistema robusto de equidistribución de cargas y beneficios que la nueva administración discontinuó temporalmente. Entonces, la discusión fundamental a la cual pretende aportar este informe reside en conocer cuál es el balance final para toda la población de Maldonado, representada a través del Gobierno Departamental, entre los costos y beneficios de esta política de “exoneración tributaria y flexibilización urbana”. En definitiva, saber de qué forma se reparten las ganancias entre los distintos actores responsables del proceso urbanizador, el cual es viabilizado a través de las disposiciones de ordenamiento territorial definidas por el Gobierno Departamental.

Es de público conocimiento el elevado valor que tienen el suelo y las edificaciones en el departamento de Maldonado, especialmente en el área de influencia de Punta del Este. Esta realidad jerarquiza el debate respecto a la forma en que se reparten las cargas y beneficios del proceso urbanizador de esta zona tan rica del país, y cómo esta política afecta las ganancias de los distintos actores involucrados.

## OBJETIVO Y METODOLOGÍA

El objetivo principal de este trabajo es conocer mejor los efectos de esta política urbana llevada adelante en el departamento de Maldonado, y profundizar la información disponible al respecto. A la fecha, poco se conoce sobre los beneficios y costos que la misma ha tenido para el departamento y sus habitantes.

Para esto, en primer lugar se recopilaron y analizaron las normas jurídicas y urbanas relevantes para este estudio, donde se destacan el TONE y los decretos departamentales referidos a exoneraciones tributarias.

Luego, se procesaron y estudiaron los veintiocho expedientes administrativos. Los mismos contienen información y documentación de diversas fuentes y de distinta naturaleza. Todos los expedientes se inician con una solicitud de viabilidad de obra presentada por un privado ante la IDM, y representan el proceso administrativo que concluye con la aprobación final de la solicitud. Los mismos fueron resumidos y estandarizados en una planilla Excel que se adjunta al presente informe. Los padrones involucrados en los expedientes fueron georreferenciados para poder tener un abordaje espacial de la temática.

En tercer lugar, se comparó la normativa vigente y aplicable en cada caso, con las autorizaciones excepcionales autorizadas por parte del Gobierno Departamental. Para poder realizar esto se tuvo en cuenta la normativa edilicia vigente contenida en el TONE y se la comparó con la finalmente otorgada. De esta manera, se obtuvieron medidas de los desvíos respecto a la normativa, y en qué grado fueron favorecidos los distintos desarrolladores privados.

Seguido, se estimaron las exoneraciones tributarias otorgadas por parte del gobierno departamental a los desarrolladores privados, con el fin de obtener una medida monetaria del costo de esta política. Esta renuncia fiscal implica la reducción de fondos departamentales disponibles para la concreción de políticas públicas, incluidas políticas sociales en vivienda y urbanismo.

Finalmente se desarrollan algunas reflexiones respecto a los resultados de esta política urbana, y se plantean las principales conclusiones de este estudio.

## NORMATIVA URBANA

A la fecha, el departamento de Maldonado dispone de varios IOT y otras normas jurídicas vigentes que regulan el uso y la ocupación de su territorio.

A efectos de este trabajo, sobresale el Texto Ordenando de Normas de Edificación (TONE), documento que reúne todas las normativas departamentales asociadas a obras edilicias y construcciones.<sup>2</sup> El mismo fue aprobado en diciembre de 1997 y se ha venido actualizando a medida que se sanciona nueva normativa en la materia.

Dentro de los IOT aprobados en el departamento sobresalen las Directrices Departamentales y Microrregionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobadas en abril del 2010. Este es un instrumento de alto nivel y abarca todo el territorio departamental. Como señala su articulado, *“Las Directrices son un conjunto de intenciones, procedimientos y métodos que se consideran estratégicos para alcanzar la imagen-objetivo propuesta y se constituyen en el ordenamiento estructural del territorio departamental. Éstas tienen como objeto planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.”*<sup>3</sup>

En lo que refiere a instrumentos locales, Maldonado tiene aprobados dos planes locales: el Plan Local Eje Aparicio Saravia<sup>4</sup>, y el Plan Local para la Protección y el Desarrollo Sostenible del área entre las Lagunas José Ignacio y Garzón<sup>5</sup>. Otra normativa vigente relevante en el área de estudio es el Ordenamiento Territorial al Sur de la Ruta 9, el cual es una ordenanza pero no cumple con las formalidades de un IOT. Por último, también están vigentes las Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este<sup>6</sup>, las cuales son un IOT elaborado en coordinación con las intendencias de Cerro Largo, Lavalleja, Rocha y Treinta y Tres. A menor escala, el departamento dispone de varios Programas de Actuación Integrada (PAI) aprobados y ya materializados en su territorio.

La normativa departamental completa referida a cuestiones de ordenamiento territorial está disponible en el sitio web de la intendencia:

[http://miportal.maldonado.gub.uy/digesto/index.php/lista\\_volumenes](http://miportal.maldonado.gub.uy/digesto/index.php/lista_volumenes)

En lo que respecta a este informe, interesa fundamentalmente conocer cuál era la normativa vigente en el área donde se solicitaron autorizaciones por encima de la norma, y cuáles fueron los parámetros urbanísticos de excepción finalmente autorizados al privado. Si se conocen ambos, la normativa vigente y la excepcional autorizada, se puede estimar entonces el grado de la excepción y en cuánto fueron beneficiados los privados a través de estos permisos especiales de construcción. Desafortunadamente no se pudo encontrar un mapa que muestre

---

<sup>2</sup> Decreto de la Junta Departamental n° 3718 de diciembre de 1997.

<sup>3</sup> Decreto de la Junta Departamental n° 3867 de abril de 2010. Vale la pena señalar que en el decreto inmediato anterior, n° 3866, el departamento había reglamentado varios elementos asociados a la LOTDS. De ahí el nombre de dicho decreto: “Implementación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible en el Territorio del Departamento de Maldonado”.

<sup>4</sup> Decreto de la Junta Departamental n° 3911 de diciembre de 2012.

<sup>5</sup> Decreto de la Junta Departamental n° 3927 de marzo de 2014.

<sup>6</sup> Decretos de la Junta Departamental n° 3874 de junio 2010 y n° 3919 de agosto de 2013 respectivamente.



## NORMATIVA TRIBUTARIA

En julio de 2015, luego de elecciones departamentales en todo el país, asumieron las nuevas autoridades electas de Maldonado y del resto de los departamentos.

Tres meses más tarde, a través del decreto número 3941/15, el Gobierno Departamental de Maldonado estableció una serie de incentivos fiscales con el objetivo de promover la industria de la construcción en el departamento. Dentro de los incentivos fijados se destacan:

- A. Exoneración de las tasas de edificación.
- B. Exoneración de la contribución inmobiliaria y demás tributos asociados a esta hasta julio 2020.
- C. Exoneración del retorno de mayor valor inmobiliario.

Los beneficios eran aplicables a quienes gestionen un permiso de construcción e inicien en forma regular una obra nueva o la ampliación de una edificación existente, antes de diciembre de 2016. Posteriormente, a través del decreto departamental número 3962/16, se amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2018.

Recientemente, en mayo de 2017, se aprueba el decreto 3965/17 donde el Gobierno Departamental regula y amplía algunas de las disposiciones establecidas en los dos decretos anteriormente mencionados. Dentro de las disposiciones consagradas, sobresale el establecimiento de plazos para el inicio y finalización de las obras autorizadas, cuotas mínimas de mano de obra a emplear, y se crea una comisión de seguimiento para las obras amparadas en esta política departamental.

El argumento central esgrimido por el Gobierno Departamental para el otorgamiento de estos beneficios tributarios es la reactivación de la industria local de la construcción. De esta manera se lograría reducir el desempleo en dicho sector de actividad, el cual tiene un peso importante en el departamento. Este argumento es desarrollado en distinta medida en todos los expedientes analizados, y también fue declarado a la prensa en varias ocasiones por parte del ejecutivo departamental.<sup>7</sup>

Sobre los tres tributos exonerados listados anteriormente, resulta oportuno señalar algunos aspectos claves sobre los mismos.

Respecto a las tasas de edificación (A) cobradas por la Intendencia para otorgar un permiso de construcción, su fórmula de cálculo esta descripta en el TONE. El valor de la tasa de edificación depende principalmente del área total a construir, la categoría o calidad de la construcción, y el destino de la misma. La fórmula de cálculo es la siguiente:  $TE = (FU * AI * ALI) * (1 + TIM)$ <sup>8</sup>

A continuación se muestra lo recaudado por dicha tasa en los años recientes:

---

<sup>7</sup> Ver por ejemplo: <http://www.elpais.com.uy/opinion/editorial/numeros-antia.html>

<sup>8</sup> Siendo TE = tasa de edificación, FU = ficto unitario, AI = área imponible, ALI = alícuota igual al 4%, TIM = timbre municipal igual al 2%. No se tomó en cuenta la tasa administrativa (igual a \$U 208 por hoja) por considerarse despreciable.



**Tabla 1: Recaudación tasa de edificación:**

<b>AÑO</b>	<b>RECAUDADO (\$U)</b>
2015	25.533.531,15
2014	30.738.695,28
2013	41.925.248,00
2012	48.320.165,60
2011	71.751.973,00
<b>TOTAL</b>	<b>218.269.613,03</b>
<b>PROMEDIO ANUAL</b>	<b>43.653.922,61</b>

Fuente: Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013, Cepal y OPP, 2015. Las cifras corresponden a pesos uruguayos corrientes.

Referido a la contribución inmobiliaria (B), hay que tener presente la relevancia de este impuesto en las finanzas departamentales de Maldonado. Dado el importante stock construido en el departamento y la calidad de las construcciones, lo recaudado por este impuesto tiene una importancia extraordinaria en el presupuesto departamental. Según datos de la OPP, en el año 2013 la contribución inmobiliaria urbana representaba el 45% del total de ingresos del departamento.<sup>9</sup>

Su fórmula de cálculo al igual que el resto de tasas que se cobran con la misma<sup>10</sup>, está descrita en el TONE. El valor que finalmente paga cada inmueble depende principalmente del aforo realizado por la Dirección Municipal de Catastro, la alícuota aplicada, y posibles exoneraciones que se aplican a inmuebles que cumplen con determinadas características.

Por su parte, el retorno de mayor valor inmobiliario (C) fue establecido por el gobierno departamental anterior liderado por Óscar de los Santos, a través del decreto 3870 de mayo de 2010. Dicho decreto establece en su artículo 1º que: *“En todos los casos en que, por disposición general o por aplicación a una situación particular, se produzca un incremento en el aprovechamiento del inmueble respecto a la situación normativa anteriormente vigente, denominada básica, corresponderá el Retorno por Mayor Valor Inmobiliario.-*

*El incremento del aprovechamiento de un inmueble tiene como consecuencia el aumento del valor económico del suelo involucrado, originado por el aumento de la edificabilidad y/o altura, como consecuencia de la modificación de las afectaciones.”*

Este decreto establece una fórmula simple y precisa para el cálculo y el cobro de este tributo<sup>11</sup>, lo que resultó en reglas de juego claras para todos los actores del mercado. A su vez, impidió que se generen injusticias a través del otorgamiento de autorizaciones excepcionales a

<sup>9</sup> Los ingresos totales fueron 2.170 (millones de pesos constantes 2005), siendo los correspondientes a contribución urbana próximos a 980 (millones de pesos constantes 2005). “Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013”, Cepal y OPP, 2015.

<sup>10</sup> Ejemplo de estas tasas son la tasa de alumbrado, la tasa general municipal, la tasa de conservación de pavimento, o la recientemente instaurada tasa para la colocación de cámaras de seguridad en el departamento.

<sup>11</sup> Técnicamente es un precio compensatorio y no un tributo. La fórmula está contenida en el artículo 6 del decreto 3870. La fórmula es:  $MV = MAI \times CE \times 0,2 \times CP$  donde MV = mayor valor, MAI = mayor área edificada, CE = costo edificación, CP = coeficiente ponderador

determinados desarrolladores privados sin el pago de las contrapartidas correspondientes. La existencia de una fórmula clara evita presiones por parte de lobistas y desestimula el “amiguismo” entre las partes involucradas.

A continuación se muestran los ingresos generados por el retorno de mayor valor en los años de su aplicación:

**Tabla 2: Recaudación retorno mayor valor**

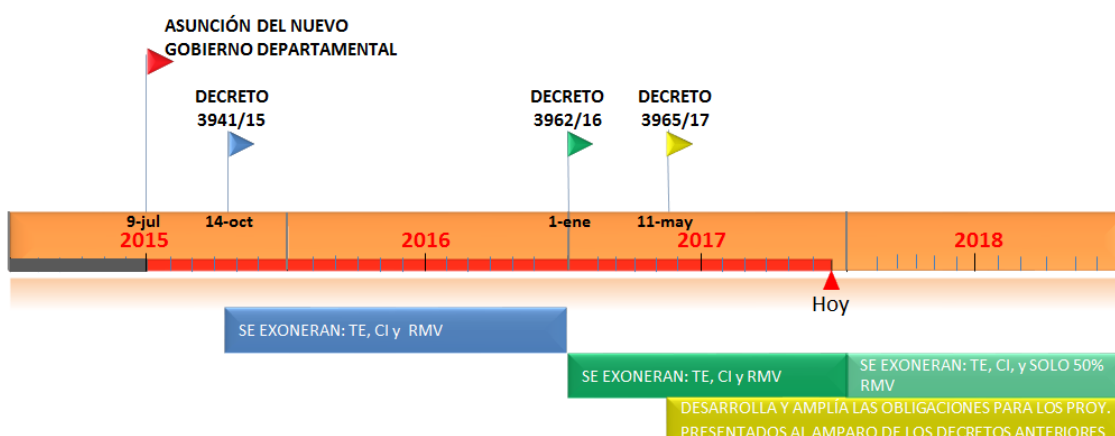
AÑO	RECAUDADO (\$U)
2015	17.224.716,00
2014	30.908.728,00
2013	50.711.491,64
2012	61.338.480,60
2011	28.000.997,56
<b>TOTAL</b>	<b>188.184.413,80</b>
<b>PROMEDIO ANUAL</b>	<b>37.636.882,76</b>

Fuente: Los ingresos y egresos de los gobiernos departamentales entre 1990 y 2013, Cepal y OPP, 2015. . Las cifras corresponden a pesos uruguayos corrientes.

Este dinero recaudado fue asignado al Fondo de Gestión Territorial (artículo 12 del mismo decreto 3870) para finalmente ser destinado a obras y planes de desarrollo territorial y viviendas de interés social. Con la exoneración establecida por decreto 3941/15, la Intendencia renunció al cobro del mayor valor inmobiliario y a los fondos recaudados por este rubro.

Para facilitar la comprensión de esta política de exoneraciones, a continuación se plantea una línea de tiempo con los principales componentes de la misma.

**Gráfico 2: Línea de tiempo de la política**



Fuente: Elaboración propia en base a decretos departamentales.

## EXPEDIENTES DEPARTAMENTALES PROCESADOS

En total se procesaron y analizaron veintiocho (28) expedientes aprobados por la Junta Departamental de Maldonado. Cada uno de ellos es iniciado a través de una solicitud de permiso de construcción por parte de un privado, y concluye con la resolución de la Junta Departamental donde se aprueba la consulta de viabilidad de obra.

Sin embargo, más allá de este inicio y fin común entre los distintos expedientes, el resto del contenido de cada uno es variable. A continuación se señalan los principales documentos encontrados en los expedientes procesados:

- **Solicitud de permiso de construcción.** Disponible en todos los expedientes.
- **Informes aclarativos por parte del solicitante.** NO disponibles en todos los expedientes.
- **Planos y fotos.** NO disponibles en todos los expedientes.
- **Solicitud de consulta para suministro colectivo ante UTE.** NO disponibles en todos los expedientes.
- **Solicitud de viabilidad de conexión a la red de agua potable y saneamiento ante OSE.** NO disponibles en todos los expedientes.
- **Resoluciones de la Comisión de Urbanismo.** Disponible en todos los expedientes. No siempre a favor de otorgar la autorización.
- **Resoluciones de la Comisión de Obras Públicas.** NO disponible en todos los expedientes. No siempre a favor de otorgar la autorización.
- **Resoluciones del Intendente de Maldonado.** Disponible en todos los expedientes.
- **Resoluciones de la Junta Departamental de Maldonado.** NO disponible en todos los expedientes.

Todos los expedientes analizados tienen fecha de inicio posterior a enero 2016, por lo tanto pueden acogerse a los beneficios tributarios contenidos en los decretos 3941/15 y 3962/16 siempre que cumplan con los requisitos de su reglamentación. La única excepción es el expediente N° 0101/13 que trata de una consulta de viabilidad que se había realizado en el diciembre de 2012 y había quedado trunca, y que fue reactivada en el año 2017.<sup>12</sup>

A continuación se muestran todos los expedientes procesados con los números de padrones involucrados y el área de suelo urbano afectada.

---

<sup>12</sup> Una breve explicación de este proyecto se encuentra en la foja 48 del expediente.

**Tabla 3: Expedientes procesados**

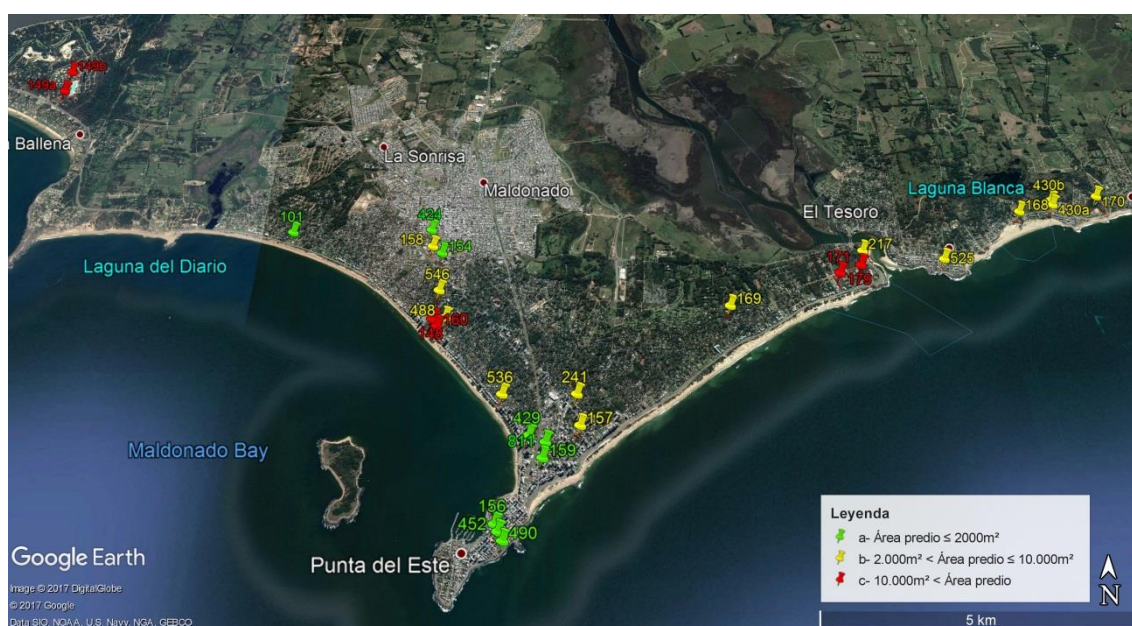
<b>Nº exp.</b>	<b>Nº padrón (Localidad catastral)</b>	<b>Área suelo (m2)</b>
101	8820 y reparcelamiento junto al 8824 (Maldonado)	1.801
148	24521 (Maldonado)	13.826
149	3104 y 3540 (Punta Ballena)	111.002
154	8102 (Maldonado)	512
156	523 (Punta del Este)	1634
157	11131, 6922, 6928 y 6933 (Punta del Este)	6715
158	20889 (Maldonado)	6785
159	763 (Punta del Este)	1035
160	2929, 16801, 2399, 10221 y 20595 (Maldonado)	20560
168	16883 (Manantiales)	8592
169	3866 y 9772 (Punta del Este)	3518
170	17304, 17305 y 17306 (Manantiales)	3360
171	7495, 7496 y 7497 (Punta del Este)	11732
176	1660 (Piriápolis)	1000
179	11347 y 11348 (Punta del Este)	74732
217	11366 (Punta del Este)	9683
241	2595 (Punta del Este)	2004
337	8186 (Piriápolis)	1261
424	26066 (Maldonado)	500
429	1670, 1671 y 1672 (Punta del Este)	1514
430	16149, 16711, 16712, 16574, 16302, 17514 (Manantiales)	7346
452	202 (Punta del Este)	1638
488	11014 (Maldonado)	2565
490	212 (Punta del Este)	1634
525	18126 (La Barra)	3998
536	11298 (Punta del Este)	4279
546	24296 (Maldonado)	5432
811	3386 (Punta del Este)	877
<b>TOT.</b>	-	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados.

Desde el punto de vista locativo, la mayoría de las consultas de viabilidad de obra contenidas en los expedientes refieren a padrones ubicados en el eje costero urbano asociado a Punta del Este, que se extiende desde Punta Ballena hasta Manantiales. La mayoría de los padrones están sobre o muy próximos a la costa atlántica, salvo unos pocos casos ubicados en la ciudad de Maldonado. Solamente dos expedientes refieren a padrones ubicados en otras zonas del departamento, los cuales están incluidos en la ciudad de Piriápolis.

A continuación se muestra una georreferenciación de todos los padrones en el área de influencia de Punta del Este contenidos en los expedientes procesados.

**Gráfico 3: Padrones involucrados**



Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados.

El número de cada marcador indica el número de expediente, y su color el área de suelo involucrada. Padrones pequeños menores a  $2.000m^2$  están señalados en verde, padrones medianos entre  $2.000$  y  $10.000m^2$  están en amarillo, y padrones grandes de más de  $10.000m^2$  sobresalen en rojo.

De la lectura y procesamiento de los veintiocho expedientes de la Junta Departamental se pueden identificar y señalar diversas cuestiones referidas a los mismos.

En primer lugar, se observa que la estructura de los expedientes no está estandarizada y es realmente difícil poder realizar el seguimiento de la consulta de viabilidad de obra a través de la lectura del mismo. En la mayoría de los casos se cita o se hace referencia a documentación que no forma parte del expediente, por lo tanto, es virtualmente imposible poder comprender la evolución de la consulta y no queda claro cómo fue la discusión y/o negociación entre las partes involucradas. Como partes involucradas en el proceso se destacan el solicitante privado, la Comisión de Obras Públicas, la Comisión de Urbanismo, el Intendente

y la Junta Departamental.<sup>13</sup> Los expedientes contienen varias de las actas, mails, resoluciones, informes, y notas de respuesta que representan las decisiones, opiniones y comunicaciones entre los distintos actores responsables. Sin embargo, de la lectura de los expedientes se deduce que no toda esta información está documentada en los mismos, por lo que resulta imposible poder hacer un seguimiento completo y tener una visión holística del proceso y las negociaciones involucradas.

Por otra parte, en muchos expedientes faltan datos claves de los proyectos a desarrollar y por los cuales se están solicitando las exoneraciones tributarias y tolerancias urbanísticas. Ejemplo de esto es la ausencia de información respecto a la cantidad de metros cuadrados totales a construir en el proyecto, la cantidad de habitaciones o unidades involucradas, o los metros cuadrados autorizados por encima de la normativa vigente. A esto se le suma muchas veces la ausencia de elementos fundamentales como pueden ser mapas, planos o imágenes. Tampoco aparecen las cifras de las exoneraciones impositivas otorgadas a los desarrollos inmobiliarios amparados bajo el decreto 3941/15 y posteriores.

Todo esto genera que la comprensión de la magnitud y las características de los proyectos urbanos autorizados mediante la lectura de los expedientes se vuelva una tarea muy complicada. Más aún si se buscan cifras específicas y se pretende estandarizar y clasificar los distintos proyectos para poder abordar la temática de manera abarcativa, como se pretende hacer en el presente estudio.

Esta situación se ve empeorada por el formato de los expedientes, que resulta ser anticuado para los tiempos que corren y la importancia del rubro de la construcción en Maldonado. Muchos de los documentos que forman parte de los expedientes están en manuscrito, lo cual dificulta enormemente su lectura e impide el abordaje de los expedientes con herramientas informáticas.

En resumen, hoy en día los expedientes estudiados resultan ser una mezcla incompleta y parcial de documentos que intentan reflejar un proceso de negociación entre el Gobierno Departamental y agentes privados, que no queda para nada claro. Considerando los cientos de millones de dólares en obras y ventas que involucran la mayoría de los expedientes, y el alto impacto urbanístico que implican, parecería deseable que los mismos ofrecieran mucha más información y de mejor calidad.

Más allá de esto, del análisis de toda la información disponible, aunque imperfecta e incompleta, se puede concluir que esta política urbana se basa en dos componentes fundamentales: flexibilización urbana y exoneraciones tributarias.

---

<sup>13</sup> En algunos casos también se identificaron otros actores institucionales relevantes como pueden ser OSE y UTE entre otros.

## LA FLEXIBILIZACIÓN URBANA

Decimos que esta política implica una “flexibilización urbana” en cuanto la normativa vigente es evitada, minimizada, o simplemente no aplicada en la autorización de los nuevos proyectos urbanos incluidos en los expedientes. Diversos argumentos, la mayoría de ellos discutibles, son utilizados para autorizar una gran cantidad de excepciones a la normativa vigente. Además de la cantidad de excepciones autorizadas, resulta notable la variedad en los tipos de parámetros urbanos exceptuados, y los porcentajes autorizados por sobre la normativa.

En el procesamiento de los expedientes se identificaron excepciones a la normativa vigente en los siguientes parámetros urbanísticos:

- ✓ FOS
- ✓ FOT
- ✓ Altura máxima
- ✓ Cantidad de pisos
- ✓ Frente mínimo
- ✓ Área mínima de terreno
- ✓ Cantidad de bloques permitidos
- ✓ Separación promedio entre construcciones
- ✓ Cantidad de subsuelos
- ✓ Retiros lateral, frontal y de fondo
- ✓ Cantidad de cocheras

Las excepciones a la normativa más solicitadas y autorizadas fueron altura máxima (62% casos) y FOT (59% casos), seguidas de FOS (48% casos) y cantidad de pisos (45% casos).

Respecto a los porcentajes autorizados por encima de la normativa vigente, existe una gran dispersión dentro de las excepciones otorgadas a privados. Debido a las consecuencias urbanísticas y económicas de estas excepciones otorgadas, esta dispersión genera injusticias entre los distintos promotores que fueron favorecidos con excepciones de distinta índole y grado. No es lo mismo el beneficio que obtiene un privado que fue favorecido al autorizarle una construcción que no cumplía con el frente mínimo permitido, que el beneficio que obtiene otro privado que le autorizaron construir 14 pisos por encima de la normativa vigente. Claramente el beneficio, la plusvalía urbana obtenida a través de la excepción a la normativa, es mucho mayor en este segundo caso.<sup>14</sup>

Pero además de la inequidad que genera entre los distintos solicitantes privados de permisos de construcción, también genera injusticias con el resto de los pobladores de la ciudad, especialmente los vecinos próximos a los proyectos. Ejemplo claro de esto es la autorización de edificios en altura en barrios residenciales donde únicamente estaban permitidas residencias de baja densidad. En este sentido, la memoria de información del Plan Parcial Avenida Cabildo afirma lo siguiente: *“Sobre fines del año 2001 en Argentina estalla una de las crisis más importantes del país de características económicas, sociales y políticas. La gran*

---

<sup>14</sup> Esta plusvalía es apropiada entre el desarrollador del proyecto y el propietario del suelo. En muchos casos estos dos agentes pueden ser la misma persona física/jurídica, si el desarrollador adquirió el suelo para posteriormente solicitar la autorización urbanística extraordinaria.

*dependencia de Punta del Este del mercado argentino hace que dicha crisis impacte significativamente en la industria de la construcción principalmente y en el turismo también. Sumado a esto en el año 2002 la crisis Argentina impacta también en Uruguay y lleva al país a su peor crisis económica y social. Esto impacta fuertemente en Maldonado. En este contexto se aprueba por parte de la Junta Departamental de Maldonado el decreto 3763/2004 que habilita la presentación de proyectos especiales por encima de los parámetros normativos establecidos en la ordenanza de construcción, la intención en parte respondía a brindar un estímulo a la industria de la construcción.*

*Sin embargo el resultado fue la promoción de excepciones a la ordenanza de variado tipo sin los análisis necesarios para otorgar dichas excepciones tal como estaba establecido en el decreto. En particular en la zona de la parada 16 de la playa mansa se otorgaron 2 excepciones singulares que marcaron la zona, los edificios llamados Le Jardin y Aquarela, ambos de 25 pisos de altura. Esto provocó una tensión en la zona ya que se implantaron donde solo se permitían casas particulares de 2 pisos de altura o pequeños bloques de hasta 4 pisos de altura sobre la primera línea de la costa, tensión hasta ahora no solucionada”.*<sup>15</sup>

A continuación, se plantea una tabla con todas las excepciones a la normativa vigente autorizadas que fueron identificadas en cada uno de los expedientes. Se plantean columnas individuales para los cuatro tipos de excepciones más comunes, y una última columna donde se describen el resto de las excepciones encontradas.

Vale la pena señalar nuevamente, que los expedientes muchas veces no plantean la información de manera completa y clara, por lo que pudieron haber existido excepciones a la normativa que no hayan sido identificadas.

---

<sup>15</sup> Este IOT que estaba en elaboración nunca fue aprobado.



**Tabla 4: Excepciones a la normativa vigente identificadas por expediente**

EXCEPCIONES A LA NORMATIVA VIGENTE					
EXP.	FOT	FOS	ALTURA MAXIMA	CANTIDAD PISOS	OTRAS EXCEPCIONES
101	SI	NO	NO	NO	Frente mínimo Área mínima del terreno
148	SI	SI	SI	SI	No se encuentran
149	NO	SI	SI	NO	Cantidad de bloques permitidos Separación promedio entre bloques Desafectación y venta de calle pública y permuta de área
154	NO	NO	NO	NO	Frente mínimo exigido
156	SI	SI	SI	NO	Construcción de segundo subsuelo supeditado a dificultades de excavación
157	NO	NO	NO	NO	Retiros (frontal, lateral y de fondo) Separación mínima entre bloques
158	NO	SI	NO	NO	Supera la altura máxima del basamento. Se acepta aplicar la normativa 3.4 cuando la que correspondía era la 2.3
159	SI	SI	SI	NO	Área mínima del terreno
160	SI	SI	SI	NO	Desafectación y venta de calle pública y permuta de área
168	SI	SI	SI	NO	No se encuentran
169	SI	NO	SI	NO	No se encuentran
170	NO	NO	NO	NO	Distancia permitida del bloque al límite de propiedad
171	SI	NO	NO	SI	Frente mínimo exigido
176	NO	SI	SI	SI	No se encuentran
179	NO	NO	SI	SI	No se encuentran
217	NO	NO	NO	SI	Cantidad de bloques permitidos por m2
241	NO	NO	NO	NO	Retiros laterales Frente mínimo exigido Espacio mínimo para cocheras
337	SI	NO	SI	SI	Área mínima del terreno (según unidades)
424	NO	SI	NO	NO	Área mínima de las habitaciones Estacionamientos mínimos exigidos
429	NO	NO	NO	NO	Retiros laterales Área mínima del terreno
430	SI	NO	SI	SI	No se encuentran
452	SI	NO	SI	SI	Área mínima de cocheras
488	SI	SI	SI	SI	No se encuentran
490	SI	SI	SI	NO	No se encuentran
525	SI	SI	SI	SI	No se encuentran
536	SI	SI	SI	SI	No se encuentran
546	SI	SI	SI	SI	No se encuentran
811	SI	NO	SI	SI	No se encuentran
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	
<b>PORCENTAJE</b>	<b>59%</b>	<b>48%</b>	<b>62%</b>	<b>45%</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados

Notar la gran variedad de parámetros urbanos exceptuados, y que muchas de las solicitudes se exceden no solo en uno, sino en la mayoría de los parámetros urbanísticos. También se desprende de la tabla 4 que mientras algunos desarrolladores privados prácticamente se adaptan a la totalidad de la normativa, para otros la excepción es la regla.

Una cuestión fundamental sobre estas excepciones otorgadas por el Gobierno Departamental, es la ganancia económica que implica para los desarrolladores privados, que de un día para el otro se ven favorecidos al aumentar notablemente el aprovechamiento que le pueden dar a sus terrenos. Existe una relación directa e indisoluble entre el otorgamiento de excepciones urbanísticas, y el beneficio o plusvalía urbana generada a los propietarios del suelo favorecido por las mismas.

Como ya se comentó, no todas las excepciones implican el mismo beneficio para los privados. Por lo tanto, para seguir profundizando en esta temática, nos vamos a concentrar en las que consideramos más relevantes y que otorgan mayores beneficios a los desarrolladores. De la lectura de los expedientes y del conocimiento del mercado inmobiliario de Maldonado, se considera que las excepciones que otorgan mayores aprovechamientos y por lo tanto mayores beneficios son las excepciones de altura y FOT máximo. Casualmente, estas fueron las más solicitadas por los desarrolladores.

De esta manera, se procedió a calcular en qué porcentaje las excepciones otorgadas excedían al FOT y a la altura máxima establecidos por la normativa. Se calculó dicho porcentaje para ambos parámetros urbanísticos, y se tomó al mayor de los dos. A ese porcentaje se le denominó “desvío”. En la tabla 5 se muestran los desvíos a la normativa para cada uno de los expedientes.

**Tabla 5: Desvíos autorizados sobre altura/FOT vigente**

EXPEDIENTE	DESVIO AUTORIZADO	NIVEL DESVIO AUTORIZADO
101	10%	BAJO
148	647%	ALTO
149	114%	MEDIO
154	0%	NULO
156	473%	ALTO
157	0%	NULO
158	0%	NULO
159	133%	MEDIO
160	327%	ALTO
168	410%	ALTO
169	33%	BAJO
170	S/I	SIN INFO
171	20%	BAJO
176	40%	BAJO
179	25%	BAJO
217	0%	NULO
241	S/I	SIN INFO
337	12%	BAJO
424	0%	NULO
429	0%	NULO
430	150%	MEDIO
452	107%	MEDIO
488	125%	MEDIO
490	129%	MEDIO
525	79%	BAJO
536	406%	ALTO
546	53%	BAJO
811	50%	BAJO

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados

En algunos casos con la información disponible en los expedientes, solamente se pudo calcular uno de los desvíos, el de FOT o el de altura máxima. En estos casos, se utilizó el único desvío que pudo ser calculado. Para los expedientes 170 y 241, no se logró calcular ninguno de los dos desvíos.

Para facilitar el abordaje, los desvíos fueron clasificados en:

- Nulo: sin desvío
- Bajo: hasta 50%
- Medio: entre 51% y 200%
- Alto: más de 200%

En el caso más extremo, en el expediente número 148 se autorizó una altura máxima que excede a la reglamentaria en un 647%. Otros desarrolladores privados no tuvieron tanta suerte, y simplemente fueron autorizados a exceder la normativa en un 10%. En el gráfico 4 se georreferencian los padrones involucrados en los expedientes, pero ahora su color refleja el grado del desvío en altura o FOT que les fue otorgado según la clasificación definida.

**Gráfico 4: Desvíos autorizados sobre altura/FOT vigente**



Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados

A Priori, se observa una concentración de las excepciones más importantes en la zona de la playa mansa de Punta del Este, y en área de Manantiales.

Las consecuencias urbanas y económicas de estas excepciones resultan ser en muchos casos notables, por lo que sería deseable que el otorgamiento de las mismas sea lo más clara, justa y equitativa posible.

La lectura de los expedientes permite en algunos casos comprender y hacer un seguimiento completo de la discusión que hubo entre las distintas partes involucradas, desde la solicitud de obra hasta su aprobación final. Esto permite entender cómo fue el intercambio y las exigencias

de los distintos actores involucrados, y cómo se concretó el entendimiento y la excepción finalmente otorgada. Sin embargo, esto no sucede para todos los expedientes, y en muchos casos la lectura de los mismos solamente permite comprender parcialmente como fue la evolución de las propuestas y de las negociaciones efectuadas.

Los principales actores que participan en las solicitudes de viabilidad de obra cuyas actas, resoluciones o comentarios están documentados en los expedientes son: el desarrollador privado, la Dirección General de Urbanismo (DGU), la Comisión de Obras Públicas (COP), el Intendente, y la Junta Departamental. En algunos expedientes específicos aparecen además otros actores como pueden ser las empresas públicas proveedoras de servicios básicos, vecinos de la zona que escriben cartas porque se entienden afectados por el desarrollo propuesto, etc.

Todos los expedientes se inician con la solicitud del desarrollador privado, la cual es analizada por la DGU. Esta realiza su dictamen sobre la solicitud, sugiriendo su aprobación o solicitando modificaciones a la misma. En todos los expedientes la DGU termina expidiéndose favorablemente sobre la solicitud de obra, ya sea en primera instancia o luego de varias “idas y vueltas” entre dicha dirección y el agente privado. En general estos intercambios implican modificaciones al proyecto original realizado por el privado ante las exigencias de la DGU.

Finalmente, todos los expedientes terminan con una resolución del Intendente donde le solicita a la Junta Departamental la aprobación del proyecto. Esto, más allá de que se mantenga el visto negativo por parte de la DGU y/o la COP. Los expedientes cierran con la Junta Departamental aprobando la solicitud.

En la siguiente tabla se resumen las principales resoluciones documentadas en los expedientes, que permiten comprender las posiciones de los distintos actores involucrados<sup>16</sup>. A su vez, en la última columna se realizan comentarios sobre algunos puntos considerados como sobresalientes dentro de los expedientes y las negociaciones documentadas entre las partes.

---

<sup>16</sup> En los caso de la DGU y la COP, la tabla muestra la última posición documentada en los expedientes. En caso de que sea favorable, esta pudo haber sido en primera instancia o luego de varios intercambios con el privado y modificaciones al proyecto original.

**Tabla 6: Principales resoluciones documentadas en los expedientes**

PRINCIPALES RESOLUCIONES DOCUMENTADAS EN LOS EXPEDIENTES					
EXP.	DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO	INTENDENTE	COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS	JUNTA DEPARTAMENTAL	ALGUNOS COMENTARIOS SOBRESALIENTES SOBRE LOS EXPEDIENTES
101	favorable	favorable	no aparece	no aparece	Frente a la imposibilidad de reparcelar para alcanzar el área mínima para construir en la subzona, la DGU solicita anuencia al Legislativo para aprobar la consulta de viabilidad con el justificativo de que: "con esta obra se consolida un sector de la rambla y que el apartamiento de la norma no es perceptible debido a la escala del proyecto".
148	favorable	favorable	no favorable	Aprueba	Anuencia condicionada a que el gestionante se haga cargo de los costos y de las obras referidas a: pluviales, obras necesarias en el entorno y otras varias que incluyan el contralor de la obra.
149	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
154	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
156	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Extrañamente, en ningún momento de las diferentes instancias de las resoluciones se hace mención a las importantes contrapartidas que ofrecen los encargados del proyecto, debido al reconocimiento por parte de estos de diversas transgresiones a la normativa.
157	favorable	favorable	no aparece	no aparece	Sin comentarios relevantes
158	favorable	favorable	no aparece	no aparece	Se viabiliza el proyecto al amparo de los parámetros de la Subzona 3.4 a solicitud del desarrollador, cuando por ubicación le correspondería la 2.3 (aledaña a la 3.4). DGU "sugiere remitir las presentes actuaciones al legislativo con informe favorable imponiendo las condiciones de que en el permiso de construcción el proyecto se ajuste en todos los parámetros a lo requerido para la Zona 3.4 Av. Roosevelt". No se encuentra información de si la JD aceptó la sugerencia.
159	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
160	no favorable	favorable	no favorable	Aprueba	Si bien DGU aconseja no otorgar anuencia para la aprobación del proyecto, es quien sugiere la desafectación de la calle Gutiérrez Varona para viabilizarlo.
168	favorable	favorable	no favorable	Aprueba	La COP exige que se realice AAP por encontrarse dentro de la Faja de Defensa de Costa. En el expediente no se encontraron documentos referidos a la AAP.
169	favorable	favorable	no aparece	no aparece	El gestionante solicita que se le permita construir, al amparo de los parámetros especiales de Hotelería (Decreto 3889/2011). La DGU aconseja viabilizar el proyecto acompañando dicha solicitud.
170	favorable	favorable	favorable	Aprueba	La COP aconseja para viabilizar el proyecto: "Establecer que en virtud de que este proyecto contiene excepciones a la normativa, debe abonar Retorno por Mayor Valor de acuerdo a lo previsto en el Decreto 3870/2010, sin las exoneraciones previstas en el Decreto 3962/2016". En la resolución final de la JD, no se hace alusión a dicha recomendación y se entiende que no se paga.
171	favorable	favorable	no aparece	no aparece	La DGU en su Actuación nº2, manifiesta que no se admitirán excesos con respecto a la recta de comparación. Al no tener la resolución final de la JD, no sabemos qué tratamiento tuvieron esos parámetros excedidos en un principio.
176	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
179	favorable	favorable	no aparece	no aparece	Sin comentarios relevantes
217	favorable	favorable	no aparece	no aparece	DGU (Actuación 2): "En el Art.223,5 se limita el número de subsuelos a 2, por tanto el tercer subsuelo no resulta viable". Queda la duda de si la JD, finalmente permitió o no la construcción de dicho tercer subsuelo. Se destaca el punto, debido a que el predio se encuentra a 100 metros de la zona de descarga del Arroyo Maldonado en el mar, por lo que puede ser un caso delicado desde el punto de vista geomorfológico, por más que no estemos en la FDC.

PRINCIPALES RESOLUCIONES DOCUMENTADAS EN LOS EXPEDIENTES					
EXP.	DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO	INTENDENTE	COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS	JUNTA DEPARTAMENTAL	ALGUNOS COMENTARIOS SOBRESALIENTES EN EL EXPEDIENTE
241	favorable	favorable	no aparece	no aparece	En un principio, la DGU expresa que el proyecto definitivo deberá ajustarse a la norma en todos los parámetros. Posteriormente, manifestando que los déficits son tolerables, sugiere "remitir estas actuaciones al Legislativo Departamental con informe favorable, condicionando el inicio de obras a un plazo no mayor a 6 meses de aprobada la consulta".
337	favorable	favorable	no aparece	no aparece	Sin comentarios relevantes
424	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
429	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Existe un déficit importante en el área del terreno, que se tolera "por la particular ubicación de las construcciones proyectadas, cercanas a tres bloques altos, que no se verán afectados"
430	favorable	favorable	favorable	Aprueba	*Se encuentra carta de propietarios de la zona que se oponen al proyecto (ver pág 17). Citamos un extracto de la misma: "Este cambio de reglas, después de las inversiones realizadas por nosotros, aparejará un grave perjuicio económico, (desvalorización de nuestras propiedades) que deberá ser resarcido por la Intendencia de Maldonado. No es el camino que deseamos seguir, per no dudamos en hacerlo si es necesario". No se encuentra información sobre si se efectivizó el reclamo de los vecinos, y de haber sido realizado, cómo se resolvió el caso. *El predio se encuentra dentro de la FDC. No se encuentra alusión a tal situación en ninguna instancia de resolución legislativa.
452	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
488	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
490	favorable	favorable	favorable	Aprueba	La aprobación final se logra luego de muchas idas y vueltas, en donde las sucesivas propuestas fueron rechazadas en más de una oportunidad, por tener varios parámetros que exceden la norma.
525	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Se aprueba el proyecto, supeditado a que el FOSV sea 20% o superior. DGU advierte que el proyecto debe solicitar AAP a DINAMA por ubicarse en la Faja de Defensa de Costa. En el expediente no se encontraron documentos referidos a la AAP.
536	favorable	favorable	favorable	Aprueba	"Anuencia condicionada a que el gestionante se haga cargo de las obras necesarias en el entorno urbano a su proyecto, concretamente obras viales, accesos a la playa, señales de tránsito, pasarelas, veredas, etc".
546	favorable	favorable	favorable	Aprueba	Sin comentarios relevantes
811	favorable	favorable	favorable	Aprueba	La DGU en varias de sus actuaciones exige que los parámetros presentados se ajusten a la normativa vigente. Luego de varias instancias donde se exigen dichos ajustes, se emite opinión favorable en la Actuación 8, con el argumento: "Considerando que el predio se ha visto afectado por la instalación de la nueva transformadora de UTE, que la tipología edilicia propuesta encuadra en la de Bloque bajo admitida para la subzona en que se implanta y que con el advenimiento del Centro de Convenciones, resulta imprescindible que Punta del Este aumente el número de camas disponibles en hotelería."

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados

Esta tabla pretende reflejar la gran cantidad de problemáticas y discusiones existentes a la hora de analizar y autorizar las excepciones a la normativa vigente.

Un tema no menor en este sentido y hasta ahora no abordado, porque no es el eje central de este estudio, es la cuestión medioambiental. Del análisis de los expedientes se identificaron solicitudes de viabilidad de obra que requieren de Autorización Ambiental Previa (AAP) por parte de la DINAMA debido a que se encuentran en la faja de defensa de costas.<sup>17</sup>

Esta “flexibilización urbana” que describimos y analizamos en el presente capítulo, es justificada por parte del Ejecutivo Departamental a través de un argumento central: reactivar la industria de la construcción local. Afirman que esto permitirá generar nuevos puestos de trabajo y así favorecer la situación social de sus habitantes, muchos de los cuales trabajan en dicha industria o en cuestiones asociadas a la misma. Es por esto que se adjunta en casi todos los expedientes un mismo informe denominado: “Informe sobre el estado de situación del sector de la construcción en el país y en Maldonado” y otro informe complementario al primero. En estos se describen y comentan algunas variables macroeconómicas asociadas a la industria de la construcción en Maldonado y el resto del país, haciendo hincapié en su deterioro reciente. Con esto, se intenta argumentar el uso de las exoneraciones tributarias y la flexibilización urbana aquí analizadas para la promoción de dicha industria, y así generar más puestos de trabajo locales.

Sin embargo, esta justificación resulta rebatible debido a varios motivos. En primer lugar, tanto el país como el departamento de Maldonado han venido creciendo de manera sostenida en la última década, y a pesar de que algunos indicadores muestran alguna señal de deterioro, los mismos están bastante por encima de sus niveles históricos. Además, Maldonado se encuentra muy por encima del resto del país en lo que concierne a indicadores sociales. Por otra parte, nada garantiza que los beneficios de esta política en términos de la generación de nuevos puesto de trabajo, compensen la importante pérdida de recaudación por parte del Gobierno Departamental. Esta recaudación podría haber sido utilizada para financiar políticas urbanas inclusivas y la construcción de viviendas de interés social, como se venía haciendo hasta el momento. Por lo tanto, hay que tener presente que esta política conlleva un importante costo en términos de fondos disponibles para la concreción de políticas sociales. La dimensión económica es profundizada en el capítulo siguiente.

A continuación se muestran algunos indicadores sociales que reflejan la situación que tenía Maldonado en el 2016 respecto al resto del país que fundamentan lo antes expresado.

---

<sup>17</sup> Según lo establece el Código de aguas ley nº 14.859.

**Tabla 7: Algunos indicadores sociales de Maldonado y el resto del país.**

	<b>MALDONADO</b>	<b>MONTEVIDEO</b>	<b>CANELONES</b>	<b>ROCHA</b>	<b>LAVALLEJA</b>	<b>TOTAL PAIS</b>
<b>DESEMPLEO (2016)</b>	6,7%	8,2%	7,6%	8,8%	7,5%	7,8%
<b>DESEMPLEO (2011)</b>	5,1%	6,6%	7,0%	5,6%	5,7%	6,3%
<b>HOGARES CON AL MENOS UN AUTOMOVIL O CAMIONETA (2016)</b>	51,7%	39,6%	44,6%	43,3%	39,7%	42,9%
<b>INFORMALIDAD (2016)</b>	25,3%	17,7%	27,5%	35,1%	33,7%	25,3%
<b>HOGARES EN SITUACION DE POBREZA (2016)</b>	2,1%	8,3%	4,4%	4,8%	5,4%	6,2%
<b>PERSONAS EN ASENTAMIENTOS IRREGULARES (2011)</b>	5,8%	8,5%	3,2%	0,2%	0,9%	5,0%

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE



## LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS

Como ya se comentó anteriormente, las exoneraciones tributarias incluidas bajo esta política urbana departamental son tres:

- A. Exoneración de las tasas de edificación.
- B. Exoneración de la contribución inmobiliaria y demás tributos asociados a esta hasta julio 2020.
- C. Exoneración del retorno de mayor valor inmobiliario.

En los capítulos anteriores cuando se analizó el contenido de los expedientes, se mostró que en términos generales los mismos proveen de información incompleta y parcial. En lo que respecta a la dimensión económica, la situación no es muy distinta, pues los expedientes otorgan muy poca información al respecto. Específicamente, en ninguno de los expedientes se calculan ni explicitan las exoneraciones tributarias otorgadas a los promotores privados<sup>18</sup>. Tampoco surge que la Intendencia haya calculado el costo total de esta política de exoneraciones.

La falta de información respecto de algunos parámetros urbanísticos claves de los proyectos, como son el metraje total a construir, altura máxima, excesos sobre la normativa vigente, etc., hacen imposible poder calcular las exoneraciones tributarias otorgadas por el departamento de manera confiable. Seguramente, los funcionarios de la Intendencia que conocen la normativa vigente y las solicitudes de obra con sus parámetros específicos y excepciones a la normativa, pueden realizar este cálculo de manera precisa. Conocer el monto total exonerado a cada uno de los desarrolladores privados sería una muy buena aproximación del costo de esta política, y del costo de los nuevos puestos de trabajo generados por la misma.

Parece una hipótesis razonable decir que, si no existiera esta política de exoneración tributaria y flexibilización urbana, algunos proyectos urbanos no se hubieran concretado, pero seguramente muchos otros sí. Por lo tanto, con esta política se está perdiendo la posibilidad de cobrar lo que está estipulado en la normativa a proyectos que se hubieran realizado de cualquier manera.

Dada la escasa información disponible para poder realizar los cálculos para cada uno de los expedientes de manera individualizada, a continuación se plantea una primera aproximación del costo económico total de esta política en base a la información disponible.

Respecto al monto exonerado por concepto de tasas de edificación (A), su fórmula de cálculo requiere conocer el área total edificada (área imponible). Solamente en 17 de los 28 expedientes se logró identificar dicha área imponible, y se pudo calcular la tasa de edificación que hubieran tenido que pagar los privados. El monto total exonerado asciende a 90 millones de pesos uruguayos, para el período de dos años que cubre la totalidad de los expedientes

---

<sup>18</sup> Notar que la Agencia Nacional de Vivienda (ANV) también lleva adelante una política de exoneración tributaria a través de la ley 18.795, y en la página web están calculadas y publicadas todas las exoneraciones específicas otorgadas a cada uno de los privados.

procesados.<sup>19</sup> El promedio exonerado por expediente asciende a 5,3 millones de pesos. Si aplicamos este promedio al resto de los proyectos cuya área total a edificar no pudo ser identificada y por lo tanto no se pudo calcular la tasa de edificación específica, llegamos a que la renuncia fiscal total por concepto de tasa de edificación alcanzaría los 149 millones de pesos.<sup>20</sup> Esto implicaría un costo anual estimado de 74,5 millones de pesos.

La exoneración de la contribución inmobiliaria y demás tributos asociados a esta (B) hasta julio 2020 es el concepto más difícil de estimar. Diversos elementos dificultan este cálculo. En primer lugar, habría que conocer cuánto paga de contribución inmobiliaria cada inmueble previo al otorgamiento de la exoneración. Luego, conocer cuánto tiempo durará la obra y cuando pagaría por dicho impuesto durante la ejecución de la misma. Finalmente, habría que calcular cuánto pagaría cada unidad, desde que se otorga el final de obra, hasta que finaliza el período de exoneración. Una tarea imposible en base a los datos disponibles. Esto se ve dificultado aún más por el hecho de que existen una gran cantidad de tasas que se pagan conjuntamente con dicho impuesto, y cada una tiene su fórmula de cálculo y momento de aplicación específica. Por estos motivos, es que resulta imposible aquí poder realizar una estimación seria respecto del monto exonerado por concepto de contribución inmobiliaria y tributos asociados. De todas formas, esto se ve “aliviado” por el hecho de que este impuesto que es perpetuo se comenzará a cobrar luego de que finalice la exoneración en 2020. En cambio, los otros dos impuestos exonerados por esta política cuyo pagó se realiza por una única vez, nunca serán cobrados.

Respecto al retorno de mayor valor (C), nuevamente falta información necesaria para poder estimar con exactitud cuánto le hubiera cobrado la Intendencia a cada uno de los proyectos autorizados. Para poder realizar ese cálculo, es necesario saber exactamente cuántos metros cuadrados por encima de la normativa se aprobaron y otras cuestiones asociadas a la fórmula de cálculo, que no se desprenden de la lectura de los expedientes. Por lo tanto, para estimar la pérdida de recaudación por parte de la Intendencia en lo que refiere a este rubro, utilizamos el promedio anual de lo recaudado por dicho tributo mientras el mismo estuvo en vigencia. El monto recaudado entre los años 2012 y 2015 fue de 188 millones de pesos, lo que equivale a 37,6 millones de pesos por año.

De esta manera, a continuación planteamos el costo económico estimado de esta política urbana llevada adelante en el departamento de Maldonado, en base a los datos disponibles.

---

<sup>19</sup> Para cada expediente se consideró la fecha de presentación de la solicitud ante la Intendencia Departamental. Todos los expedientes procesados están incluidos en el período que va entre noviembre de 2015 y noviembre 2017.

<sup>20</sup> Notar que esta cifra corresponde exclusivamente a los 28 expedientes que fueron estudiados. Pueden existir otros proyectos que elevarían considerablemente esta cifra estimada.

**Tabla 8: Costo económico estimado de la política**

<b>Concepto</b>	<b>Renuncia fiscal anual (millones de \$U)</b>
(A) Tasas de edificación	74,5
(B) Contribución inmobiliaria y tributos asociados	DESCONOCIDA
(C) Retorno mayor valor	37,6
<b>TOTAL</b>	<b>112,1</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes

## CONCLUSIONES

Lo primero que uno debe tener en consideración cuando analiza este tipo de políticas, es el territorio donde se están aplicando y las características específicas del mismo. En este caso estamos hablando fundamentalmente del eje costero urbano asociado a Punta del Este, que se extiende desde Punta Ballena hasta Manantiales. Un lugar con enormes riquezas no solo en el valor de sus construcciones, sino también en el aspecto ambiental, social, y productivo. Los últimos censos nacionales muestran que mientras todos los departamentos vecinos pierden población, Maldonado es de los departamentos que presenta un mayor crecimiento demográfico en todo el país. Esto se debe a las oportunidades y riquezas que este territorio ofrece a sus habitantes, que motiva el arribo de pobladores de otras partes del país e inclusive del extranjero.

La riqueza y el valor de sus construcciones ofrecen oportunidades únicas al departamento y a sus gobernantes, ya que los ingresos por concepto de tributos sobre inmuebles urbanos son extraordinariamente altos en comparación al resto de los departamentos. Estos tributos deberían permitir la concreción de políticas urbanas y sociales que favorezcan la inclusión social y el desarrollo de la región de manera armoniosa, justa, equitativa y sustentable.

La política departamental aquí analizada que denominamos de “exoneración tributaria y flexibilización urbana”, no parece ir en línea con estos conceptos, sino todo lo contrario. La misma implica reducir el rol del estado como agente ordenador del territorio, ignorar los planes de ordenamiento territorial, mermar los fondos para políticas sociales, y generar diversas inequidades entre los distintos actores que ocupan el territorio.

Por un lado, las exoneraciones tributarias lo que permiten fundamentalmente es una mayor ganancia por parte del propietario del suelo y/o del desarrollador privado. Estas exoneraciones valorizan aún más suelos que ya tienen precios exorbitantes, cuyos propietarios están reteniendo sin apuros a la espera del mejor postor. La teoría económica es bastante clara y contundente en este sentido.

A su vez, no hay que perder de vista que los tributos que deberían pagar estas obras son solo una parte pequeña del costo total de las mismas, y una proporción aún menor si se los compara con las ventas totales que involucran estos proyectos. Notar además que una vez construidos los mismos, las viviendas resultantes tampoco representarán una solución habitacional accesible para la gran mayoría de la población.

El argumento central de esta política, el aumento de los puestos de trabajo en el corto plazo, es un argumento noble pero con costos significativos para la población del departamento. . ¿Qué va a pasar en dos o tres años cuando se finalicen las obras y los trabajadores queden nuevamente desempleados? ¿Renovar las exoneraciones? ¿Y así entrar en un círculo infinito de exoneraciones a la construcción?

Recientemente la Intendencia de Montevideo aprobó la construcción de una nueva torre en el World Trade Center, por la que va a cobrar 2 millones de dólares por concepto de mayor

valor<sup>21</sup>. En la lógica de la política aquí analizada, Montevideo tuvo que haber exonerado el pago de dicho tributo con el objetivo de promover el empleo, pues las estadísticas muestran que este departamento presenta problemas sociales y de empleo bastantes mayores que Maldonado. Sin embargo no lo hizo, la obra se va a realizar igual, y el departamento dispondrá de fondos frescos para utilizar donde considere más conveniente y oportuno.

La experiencia internacional muestra que en términos generales las ciudades no exoneran de impuestos a las construcciones de vivienda y comerciales suntuosas de alto estándar. Si existe la demanda por ellas, estos proyectos se realizaran de todas maneras aunque tengan que pagar una suma importante de impuestos.

Las exoneraciones aprobadas por Maldonado implican una reducción notable de los fondos públicos disponibles para la concreción de políticas sociales. Fondos que pudieran ser volcados directamente hacia los más necesitados, por ejemplo a través de programas de realojo, infraestructuras y servicios básicos, y la construcción de viviendas de interés social.

Por otro lado, esta política implica una notable flexibilización urbana. Como se desarrolló en profundidad en los capítulos anteriores, se otorgaron una enorme cantidad de excepciones a la normativa urbana vigente, que no hacen otra cosa que desconocer la planificación realizada por la Intendencia, con participación pública y con aprobación del Legislativo Departamental.

Así es que la “distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados” y “La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio”, principios rectores del ordenamiento territorial en el Uruguay<sup>22</sup>, son ignorados por esta política.

Como ya se comentó, las injusticias generadas por su aplicación son varias y ocurren en distintos niveles. Se generan injusticias entre los desarrolladores privados y los vecinos próximos a los proyectos; injusticias entre los propios desarrolladores, pues algunos son favorecidos notablemente con las excepciones otorgadas mientras otros tantos no; injusticias porque los más necesitados ven reducidos los fondos disponibles para la concreción de políticas sociales, no viéndose favorecidos por el desarrollo del territorio que habitan, entre otras.

Los expedientes reflejan un importante menoscabo de la normativa departamental, promoviendo la discrecionalidad, la ausencia de reglas claras y la inexistencia de un mecanismo claro para otorgar esas excepciones, sumado a la ausencia y mala calidad de la información disponible al respecto, y la opacidad de los procesos involucrados.

Para reflejar estos conceptos y de alguna manera cuantificarlos, se elaboró un ranking que clasifica a los distintos expedientes según las excepciones que le fueron otorgadas sobre la normativa vigente. Para esto, se tomaron los niveles de desvíos autorizados sobre altura/FOT para cada expediente calculados anteriormente (tabla 5), los que fueron ordenados de manera

---

<sup>21</sup> <https://www.elpais.com.uy/informacion/imm-dio-ok-nueva-torre-wtc.html>

<sup>22</sup> Artículo 5 de la ley 18.308.

decreciente. Posteriormente, para un mismo nivel de desvío, los expedientes fueron clasificados según la cantidad de parámetros exceptuados sobre la normativa vigente.<sup>23</sup>

**Tabla 9: Ranking de excepciones otorgadas a privados**

RANKING EXCEPCIONES OTORGADAS A PRIVADOS				
EXPEDIENTE	DESVIO AUTORIZADO	NIVEL DESVIO AUTORIZADO	CANTIDAD DE PARAMETROS CON EXCEPCIONES	POSICION RANKING
536	406%	ALTO	4	1
168	410%	ALTO	3	2
160	327%	ALTO	3	3
148	647%	ALTO	2	4
156	473%	ALTO	1	5
149	114%	MEDIO	4	6
159	133%	MEDIO	2	7
488	125%	MEDIO	2	8
452	107%	MEDIO	2	9
430	150%	MEDIO	1	10
490	129%	MEDIO	1	11
525	79%	BAJO	2	12
546	53%	BAJO	2	13
176	40%	BAJO	2	14
171	20%	BAJO	2	15
337	12%	BAJO	2	16
101	10%	BAJO	2	17
811	50%	BAJO	1	18
179	25%	BAJO	1	19
169	33%	BAJO	0	20
158	0%	NULO	3	21
217	0%	NULO	3	22
424	0%	NULO	3	23
429	0%	NULO	2	24
154	0%	NULO	1	25
157	0%	NULO	3	26
170	S/I	SIN INFO	1	-
241	S/I	SIN INFO	4	-

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados

La disparidad de las excepciones otorgadas resulta notable. Mientras que algunos desarrolladores accedieron a una altura/FOT seis veces y media mayor a la que autorizaba la

<sup>23</sup> Estos elementos fueron desarrollados en profundidad en el capítulo: La flexibilización urbana. La clasificación fue realizada en base a la información disponible en los expedientes procesados. Dos de ellos no pudieron ser clasificados porque de la lectura de los mismos no se pudo obtener la información necesaria.

normativa (expediente 148), otros simplemente lograron evitar la normativa en lo que respecta al frente mínimo (expediente 154).

Este ranking refleja la discrecionalidad de la política aplicada.

Para completar el análisis en la tabla 10 se plantea a manera de resumen los beneficios y costos identificados de esta política.

**Tabla 10: Beneficios y costos de la política**

BENEFICIOS	COSTOS
<b>Impulsa la industria de la construcción</b> (a corto plazo)	<b>Reduce la recaudación por parte de la Intendencia</b> (menos fondos disponibles para políticas públicas)
<b>Impulsa las ramas de actividad asociadas a la construcción</b> (mientras dure el impulso)	<b>Quita transparencia al mercado</b> (las reglas de juego no son claras)
<b>Reduce el desempleo</b> (mientras dure el impulso)	<b>Genera inequidades entre los promotores privados</b> (algunos son muy beneficiados mientras otros no)
<b>Aumenta el número de camas para el turismo</b> (luego de concretada la inversión)	<b>Genera inequidades con los pobladores en general</b> (especialmente vecinos próximos a los proyectos)
	<b>Motiva la captura del regulador</b> (promueve el accionar de grupos de poder - lobistas)
	<b>Resta importancia a la planificación</b> (desvaloriza la normativa y el trabajo de los funcionarios que la realizan)
	<b>Otorga concesiones urbanas irreversibles</b> (se ejecutan obras de gran porte)

Fuente: Elaboración propia en base a los expedientes procesados

Finalmente, entendemos que este informe refleja que la política de excepción caso a caso es contradictoria con la visión integral que promueve un proceso planificador con reglas claras.

Una ciudad y destino turístico de relevancia mundial, exige una política pública de mediano y largo plazo, que garantice un desarrollo sustentable y equilibrado a través de una planificación y gestión sólidas.