

# **LA PROPUESTA DE REFORMA ESTRUCTURAL DEL MERCADO DE VIVIENDA DE FEDEA: UNA EVALUACION (\*)**

Miguel-Angel LOPEZ GARCIA

Universidad Autónoma de Barcelona

Enero 2010

*Resumen:* Este trabajo discute el documento “*Por un mercado de la vivienda que funcione: Una propuesta de reforma estructural*”, impulsado desde FEDEA, y evalúa las cuatro propuestas de reforma que contiene. Estas se refieren a: (i) la potenciación del mercado de la vivienda en alquiler; (ii) la eliminación de los incentivos a la adquisición de vivienda en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; (iii) la supresión de la Vivienda de Protección Oficial en propiedad y su orientación al alquiler; y (iv) la eliminación o reducción drástica del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que grava las compraventas de viviendas usadas compensando la pérdida de recaudación mediante el Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Se subrayan las consecuencias probablemente no deseadas de algunas de ellas y se especifican alternativas que conseguirían los mismos objetivos con menores efectos laterales. En concreto, la propuesta (ii) limita de forma innecesaria el conjunto de instrumentos al alcance del artífice de la política, de manera que un rediseño apropiado de los subsidios fiscales comportaría mejores resultados. En cuanto a la propuesta (iv), se sugiere que sus efectos pueden no ser los esperados, e incluso podrían llegar a ser los opuestos.

*Palabras clave:* mercado de vivienda, subsidios fiscales a la vivienda en propiedad, política de vivienda

*Clasificación JEL:* E62, H22, H24, R21, R31

(\*) Los resultados presentados son consecuencia de una línea de trabajo sobre vivienda y fiscalidad auspiciada por el Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda), cuyo soporte a la investigación se señala con agradecimiento. También ha recibido el apoyo institucional del Proyecto ECO2009-10003 del Ministerio de Ciencia e Innovación, y del Proyecto 2009SGR600 y la Xarxa de Referència en Economia i Polítiques Públiques (Departament d’Innovació, Universitats i Empresa, Generalitat de Catalunya). Huelga decir que las opiniones y juicios vertidos pertenecen exclusivamente al autor, y no pueden atribuirse a ninguno de los organismos mencionados. El autor agradece los comentarios de Luis González Calbet, José M<sup>a</sup> Raya, Julio Rodríguez y Paloma Taltavull, debiéndose aplicar, por supuesto, la fórmula exculpatoria usual.

## 0. INTRODUCCION

Caben pocas dudas de que la problemática ligada a la vivienda es una de las que más preocupación generan en la sociedad española. Y si esto ya era así durante los periodos de boom inmobiliario, no lo es menos en la presente coyuntura, ni parece que vaya a cambiar en un futuro próximo. Las razones son bien conocidas y no es este el lugar para recordarlas. Lo que sí es nuevo es la aparición de propuestas referidas al mercado inmobiliario surgidas y avaladas desde centros de investigación de excelencia. Este es el caso de la aparición, a mediados de octubre de 2009, del documento impulsado desde la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), titulado “*Por un mercado de la vivienda que funcione: Una propuesta de reforma estructural*”, y firmado por casi una veintena de economistas de reconocido prestigio. Un proceder que no puede sino ser bienvenido.

El documento realiza una descripción y diagnóstico de los problemas que aquejan a nuestro mercado de la vivienda: una elevada tasa de propiedad y pequeña de alquiler, una alta tasa de viviendas vacías, un gran aumento del precio de la vivienda y de actividad del sector de la construcción residencial, y la reducción de la accesibilidad de la vivienda, particularmente del colectivo que la adquiere por vez primera. Las consecuencias negativas que de ello se siguen hacen urgente la adopción de medidas, que el documento agrupa en cuatro. En primer lugar, debería potenciarse el mercado de alquiler con la liberalización de los contratos, el aumento de la seguridad jurídica de los propietarios y la reducción de las trabas a los inquilinos. En segundo, debería procederse, de forma inmediata, a la eliminación los incentivos fiscales a la adquisición de vivienda. En tercero, se debería suprimir la Vivienda de Protección Oficial en propiedad y orientarla al alquiler. Y, por último, habría que eliminar o reducir drásticamente el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que grava las compraventas de viviendas usadas, compensando la pérdida de recaudación mediante el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

El propósito de este trabajo es evaluar y avanzar algunos comentarios sobre esas cuatro reformas, que son analizadas en cada una de las secciones que siguen. Se subrayan, en algunos casos, consecuencias probablemente no deseadas de las mismas y, en otros, se especifican alternativas que, presuntamente, conseguirían los mismos objetivos con menores efectos laterales. Desde luego, en algunas de las propuestas resulta difícil no suscribir, si no la letra, sí al menos la música. Este es el caso de las propuestas 1 y 3. Sin embargo, la propuesta 2 limita de forma innecesaria el conjunto de instrumentos al alcance del artífice de la política. De forma más concreta, la pregunta relevante no parece ser si se deben mantener o no las desgravaciones fiscales a la vivienda, sino cuál debe ser su diseño. Por último, se sugiere que los efectos de la propuesta 4 pueden no ser los esperados, e incluso podrían llegar a ser los opuestos.

## **1. POTENCIAR EL MERCADO DE VIVIENDA EN ALQUILER MEDIANTE LA LIBERALIZACION DE LOS CONTRATOS, EL AUMENTO DE LA SEGURIDAD JURIDICA DE LOS PROPIETARIOS Y LA REDUCCION DE LAS TRABAS A LOS INQUILINOS**

La primera de las propuestas avanzadas en el documento de *FEDEA* tiene por objetivo potenciar el mercado de vivienda en alquiler en nuestro país modificando la legislación que lo regula. Para ello se recomienda modificar la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU) de 1994 en la dirección de: (1.1) reducir la duración mínima obligatoria de los contratos pasando de 5 años a 1; (1.2) aumentar la seguridad jurídica de los propietarios y la agilidad de los desahucios en caso de impago; y (1.3) suprimir la obligatoriedad de la fianza por parte del inquilino. La propuesta (1.1) no sólo reduciría la duración del contrato, sino que vaciaría de contenido la disposición actual que restringe el aumento anual al índice de precios al consumo (IPC), permitiendo así que los cambios pactados en el alquiler se ajustaran mejor a la evolución del mercado. Por su parte, (1.2) incidiría en la lentitud judicial ante impagos, mejorando la regulación procesal (Ley de Enjuiciamiento Civil) e incluso involucrando a los fedatarios públicos, que darían fe del incumplimiento y declararían el desahucio si así se hubiera acordado en el contrato. Finalmente, respecto a (1.3), el aumento en la seguridad jurídica evitaría la necesidad por parte de los propietarios de fijar fianzas elevadas, unas fianzas que, de acuerdo con la propuesta, la ley no debería imponer como obligatorias.

El punto de partida es el pobre desarrollo del mercado de la vivienda en alquiler en nuestro país, que es presentado como farolillo rojo respecto a países de nuestro entorno. A este respecto no parece muy original afirmar que la situación actual no puede explicarse sin hacer referencia a las disposiciones que durante largo tiempo lo regularon, y que pueden encuadrarse bajo el epígrafe general de control de alquileres. Y esto se referiría tanto al control entendido como política de alcance general como al control con exclusiones a que equivalió la liberalización promovida por el conocido popularmente como “Decreto Boyer” de 1985. La LAU de 1994 constituyó un paso en la dirección de promocionar el sector de la vivienda en alquiler al proporcionar un marco legal estable que permitiera recobrar la confianza de durabilidad, y a partir de la cual tanto propietarios como inquilinos pudieran contemplar el futuro de sus relaciones. El plazo mínimo para la duración de los contratos se fijó en cinco años, con una fijación libre del alquiler y revisión anual en función de la evolución del IPC. Se estableció también una actualización gradual de los alquileres anteriores a 1985. De esta manera, la LAU intentó reequilibrar la estructura de derechos y deberes de arrendatarios e inquilinos en un intento de articular un mercado de vivienda en alquiler. La afirmación de que esta regulación no ha sido exitosa es la que fundamenta la propuesta en consideración.

Resulta claro que no hay nada de sacrosanto en la duración de 5 años del ordenamiento actual. Pero deberemos convenir que tampoco lo hay en una duración anual. Cualquier punto entre ambos, quizás más cercano a la propuesta que al ordenamiento vigente, podría ser aceptable. Claro que esto dejaría abierto el procedimiento para la actualización del alquiler si quiere evitarse el uso del IPC. En cualquier caso, el aspecto de la seguridad jurídica es fundamental. La posible existencia de primas al riesgo añadidas a las tasas de rendimiento del capital residencial, y sus efectos de precios incrementados de los servicios de vivienda en alquiler, emerge como un aspecto relevante al contemplar la situación de la vivienda en alquiler en nuestro país. No ya porque exista posibilidad de restauración de los controles, sino por la obviedad de que cuanto más alto sea el “precio” que deba pagarse por recuperar una unidad de vivienda o mayor la posibilidad de verse privado de la obtención de los alquileres, mayores serán las primas al riesgo que se incorporarán a las tasas de rendimiento sobre el capital invertido en vivienda de alquiler. La exigencia de elevadas fianzas a los inquilinos tampoco es ajena a este hecho.

En su conjunto, las medidas conducentes a incrementar la seguridad jurídica de los propietarios, como las recogidas en la propuesta en discusión, pueden considerarse una condición necesaria para el desarrollo de un mercado ágil y no estrecho de viviendas en alquiler. Al fin y al cabo, la mejor forma de contribuir al incremento tanto de la cantidad como de la calidad de la vivienda en alquiler es proporcionar garantías de que la transferencia de derechos de propiedad del propietario al inquilino no acabará implicando para el primero incurrir en alquileres no recibidos y/o en unos enormes costes de transacción para poder recuperar su propia vivienda.

Empero, pueden no constituir una condición suficiente, o, en cualquier caso, pueden complementarse con otras que vayan en la misma dirección. En concreto, el desarrollo del mercado de alquiler puede requerir el diseño de una política que contribuya a disipar, e incluso contrarrestar, los efectos adversos de las primas al riesgo descritas anteriormente. La *política impositiva* emerge entonces como un instrumento potencial al servicio de la política de vivienda en alquiler. Y surgen dos posibles estrategias mediante las cuales la política impositiva puede contribuir a la consolidación de un mercado de alquiler. La primera podría denominarse “de la zanahoria” y la segunda “del palo”. Bajo la estrategia “de la zanahoria” se incluirían las iniciativas que se traducen en un tratamiento fiscal más favorable en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) de los alquileres obtenidos. Sin duda van en la buena dirección, al permitir al propietario capturar para sí una parte sustancial de la cantidad recibida como pago por los servicios de vivienda generados por su capital residencial. Otra propuesta de actuación es, desde luego, actuar sobre la demanda. Esta adoptaría la forma de una desgravación en el IRPF por los alquileres satisfechos.

La segunda estrategia, la “del palo”, que puede perfectamente coexistir con la anterior, actuaría incrementando el coste de oportunidad de ser propietario. Así, en tanto que una unidad de vivienda no es sino otra forma de ostentar la propiedad de capital, podría (¡y debería bajo un concepto de renta extensiva o global!) exigirse que cualquier titular de la misma pagara impuesto sobre la renta personal por el rendimiento generado por aquel capital residencial. Idealmente, esto debería realizarse en base a unos valores catastrales que fueran fiel reflejo de los valores de mercado. Si el propietario es quien habita la unidad de vivienda este es el fin de la historia, pero a buen seguro que contribuiría a hacer consciente a dicho propietario de cuán afortunado es. Si, alternativamente, la vivienda no está ocupada por su propietario, y, es, por tanto, una candidata a engrosar la lista de viviendas en el mercado de alquiler, el gravamen de la renta imputada en base a unos valores catastrales ajustados, sería una forma de incrementar el coste de oportunidad de mantenerla vacía. Esto lleva a realizar la siguiente

**Afirmación 1** *La política impositiva puede constituir un instrumento al servicio de la política de vivienda en alquiler. El gravamen universal en el IRPF del “alquiler imputado” a las unidades de vivienda, con independencia de quien habite en ellas, podría articularse conjuntamente con la no tributación de los rendimientos derivados de alquilarlas. Una vez incorporados en la base del IRPF los rendimientos presuntos del capital inmobiliario, todo lo que el propietario pueda obtener alquilándolo podrá ser capturado por éste. Incrementando el coste de oportunidad de mantener las viviendas vacías, y a la vez aumentando el atractivo de alquilarlas, esta constituye una posibilidad que no debe desdeñarse.*

Desde luego, esto va en contra de la corriente iniciada en la reforma del IRPF de 1998, que suprimió el gravamen de la renta imputada en concepto de rendimientos del capital inmobiliario en vivienda habitual y por tanto limitó su uso como instrumento de política. Pero debe concederse que nada hay de sagrado e inamovible en esa preferencia fiscal, y la combinación de las estrategias “del palo” y de “la zanahoria” puede constituir un instrumento más de cara a un mayor desarrollo del mercado de la vivienda en alquiler. Incluso si no constituye una condición suficiente, sí que emerge como muy conveniente. Además, permitiría allegar al sector público recursos fiscales adicionales vía la tributación de la renta en especie de las viviendas habitadas por sus propietarios.

## **2. ELIMINACION INMEDIATA DE LOS INCENTIVOS FISCALES A LA ADQUISICION DE VIVIENDA**

El IRPF actualmente vigente en nuestro país incorpora diversas disposiciones referidas a la vivienda habitual ocupada por su propietario. En concreto: (i) no se efectúa imputación de

cantidad alguna como rendimiento del capital inmobiliario derivado de la vivienda habitual, de manera que no se grava la renta en especie producida por este tipo de capital residencial; (ii) existe una deducción en la cuota del impuesto por adquisición de vivienda habitual, por pagos de principal e intereses de capitales ajenos tomados conjuntamente, con un porcentaje que (si bien puede variar por Comunidades Autónomas) podemos resumir en el 15 %, y cuyo límite máximo anual está constituido por 9.015 Euros; y (iii) los incrementos de patrimonio puestos de manifiesto con ocasión de la enajenación de una unidad de vivienda se gravan a tipos reducidos y, bajo ciertas condiciones, se hallan exentos en su totalidad.

La segunda de las propuestas de reforma del documento de *FEDEA* se refiere a (ii). Esta preferencia fiscal se califica como muy generosa y con un elevado coste fiscal, además de contrastar con los escasos incentivos fiscales a la vivienda en alquiler que se han ido incorporando recientemente a la estructura del IRPF. Tras afirmar que la evidencia apunta a que este incentivo fiscal ha contribuido a reforzar la forma de tenencia en propiedad frente al alquiler, se señala su carácter claramente regresivo. Por todo ello se preconiza: (2.1) su supresión pura y simple; así como (2.2) el uso de los recursos fiscales liberados para financiar una desgravación temporal al alquiler.

En esta sección se discuten algunos efectos previsibles derivados de la eliminación de la característica (ii) del tratamiento fiscal favorable de la vivienda habitual en el IRPF. También se sientan las bases para la discusión, en la sección 4, de la propuesta consistente en la supresión o reducción drástica del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP), que grava las transacciones de viviendas pre-existentes. El marco de referencia está constituido por un modelo de vivienda agregado cuyo propósito es aproximar el funcionamiento del mercado de la vivienda, habitual y en propiedad, en nuestro país. En aras de la simplicidad no se tendrá en cuenta la decisión respecto a la forma de tenencia, como tampoco las segundas residencias u otros motivos para mantener viviendas en las carteras privadas. Aunque este supuesto pueda ser tildado como restrictivo, su propósito no es otro que poder ver en puridad los efectos de las diversas políticas discutidas, sin que éstos se vean desdibujados por otras circunstancias, sin duda relevantes, pero ajenas a las consecuencias de aquéllas.

## **2.1. Un modelo de vivienda agregado**

El marco para el análisis incorpora, por un lado, las decisiones de los consumidores-propietarios, y, por el otro, especifica el comportamiento de la construcción residencial. En éste, además, debe analizarse el papel del suelo, y por ende de su precio, como factor de producción fundamental para la construcción de viviendas nuevas. En cuanto a las expectativas de los agentes respecto a la evolución futura de los precios reales de la vivienda,

se supone que éstas son racionales. En el Apéndice puede hallarse una descripción algo más detallada de los aspectos formales y analíticos que subyacen al modelo matemático que da soporte a la discusión.

Los consumidores adquirirán stock de vivienda,  $H$ , (que se considera como algo homogéneo) hasta el punto en que alquiler marginal “que se pagan a sí mismos” sea igual a su coste marginal, es decir, el coste de uso del capital residencial. El alquiler notional dependerá del stock de vivienda, de la variable renta (permanente o de ciclo vital), así como de una serie de variables sociodemográficas (exógenas a nuestros efectos). El coste de uso, por su parte, incorporará los intereses de los capitales ajenos solicitados (teniendo en cuenta la deducibilidad de los mismos en el IRPF a cierto porcentaje  $b$ ), el coste de oportunidad de los fondos propios utilizados en la adquisición (neto de los impuestos sobre la renta que en su caso se hubieran satisfecho), la depreciación y el mantenimiento de la unidad de vivienda, los pagos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), y, finalmente, el coste negativo de la apreciación nominal de la vivienda. Desatendiendo el gravamen de las ganancias de capital vivienda, esa apreciación puede ser debida a la inflación general o (invocando directamente el supuesto de unas expectativas racionales) al aumento del precio real de la vivienda,  $\dot{P}_H$ .

El precio relevante para el comprador es el resultado de aplicar al precio real al productor de las viviendas existentes,  $P_H$ , los impuestos que gravan las transacciones de las viviendas usadas, es decir, el ITP a tipo  $\tau_{ITP}$ , así como los subsidios en el IRPF por adquisición de vivienda, resumidos en cierto porcentaje  $c$ . Esto hace que el precio al consumidor de una vivienda usada acabe siendo  $P_H(1 + \tau_{ITP})(1 - c)$ . En la situación actual el porcentaje de desgravación aplicable a los intereses y al principal es el mismo, es decir  $b = c$ , y puede sintetizarse en un porcentaje del 15 % tras la última reforma. Pero debe observarse que no hay razón alguna para esto deba ser así, como en efecto sucedió en periodos pasados (hasta la reforma del IRPF de 1998), en que los intereses eran deducibles de la base del impuesto (y así, al tipo marginal del contribuyente) y los pagos de principal de la cuota. La condición de equilibrio en el mercado de la vivienda como activo enunciada en el párrafo anterior permite escribir la ecuación diferencial que gobierna la variación en el precio real de la vivienda en función del propio nivel del precio, el stock de viviendas existentes, y los valores de las variables exógenas, de las que a nuestros efectos destacaremos los parámetros fiscales  $b$ ,  $c$  y  $\tau_{ITP}$ :

$$\dot{P}_H = f(P_H, H; b, c, \tau_{ITP}) \quad (1)$$

Debe observarse que esta forma de modelizar el comportamiento de los consumidores-adquirentes de vivienda es equivalente a postular una condición de arbitraje entre el

rendimiento del activo vivienda y el rendimiento de los activos alternativos en los que materializar su riqueza.

En cuanto a la construcción residencial, la inversión residencial bruta se verá afectada positivamente por el precio de las viviendas *nuevas*,  $P_{HN}$ , y negativamente por los precios de los factores productivos requeridos para su producción (suelo, trabajo y materiales de construcción), que en aras de la simplicidad podemos resumir en el precio del suelo. Entre los candidatos a afectar al precio del suelo, además de las ordenaciones de zonificación (que se toman aquí como dadas), tanto la propia inversión residencial bruta como el stock de vivienda emergen como candidatos a constituir algunos de los condicionantes. La primera porque proporciona una medida de la “temperatura” del sector de la construcción, y la segunda por un argumento de corte Ricardiano ligado a la literatura sobre localización residencial que ha sido avanzado en algunas ocasiones. Es importante notar que de ello se sigue de forma directa una relación entre el precio del suelo y el precio de la vivienda, en el sentido de que el primero se ve afectado por el segundo, una relación que, por cierto, ha sido señalada repetidamente como característica de la situación en nuestro país. Restando de la inversión residencial bruta la depreciación del stock existente, resultará la inversión neta, es decir, la variación del stock de capital residencial,  $\dot{H}$ , que dependerá del precio  $P_{HN}$  y del stock  $H$  (esto último no sólo a través de la depreciación sino también del efecto del stock sobre el precio del suelo).

Sin embargo, la pregunta que surge de forma inmediata es cuál es la relación entre los precios de las viviendas usadas y nuevas en los párrafos anteriores, y por qué no se han presentado como iguales. La razón se halla en el hecho de que en presencia de impuestos y/o subsidios diferentes sobre ambos tipos de vivienda, aquellos precios serán sencillamente *diferentes*. Dado que el stock de vivienda se está considerando como algo homogéneo, con independencia de si se trata de viviendas nuevas o usadas, y puesto que unidades de vivienda (esencialmente) iguales han de tener el mismo precio *al consumidor*, existirá una condición de arbitraje entre aquéllos que relacionará, a su vez, los precios *al productor* de las viviendas usadas y de las viviendas nuevas.

Esa condición de arbitraje tomará en consideración los impuestos que gravan sus transacciones y los subsidios fiscales invocables en la adquisición de cada una de esas modalidades. En cuanto a los impuestos, las nuevas están sujetas al tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA, el 7 % en el momento de escribir estas líneas, previsto que aumente hasta el 8 % a mediados de 2010) y por el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados (IAJD) con ocasión de la inscripción registral (un 1 %), gravámenes que podemos resumir en cierto tipo impositivo  $\tau_{IVAD}$ , y ya se ha señalado que las usadas lo están al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales a tipo  $\tau_{ITP}$  (que puede resumirse en el 7 %). Por su parte, ya se ha observado que si bien los subsidios fiscales invocables en la



adquisición (o, si se prefiere, por pago de principal como concepto diferenciado de las deducciones fiscales por pagos de intereses de capitales ajenos) son actualmente iguales para las viviendas nuevas y usadas, nada obliga a que deba ser siempre así, tal y como acaeció en nuestro país en el periodo 1985-87. Resumiendo esas desgravaciones en los tipos efectivos  $s$  y  $c$  para las viviendas nuevas y usadas respectivamente, la condición de arbitraje descrita en el párrafo anterior deviene  $P_{HN}(1 + \tau_{IVAD})(1 - s) = P_H(1 + \tau_{ITP})(1 - c)$ . En la situación vigente en que  $c = s$ , esta condición se reduce a  $P_{HN}(1 + \tau_{IVAD}) = P_H(1 + \tau_{ITP})$ , que computada para los valores anteriores de los parámetros fiscales prueba la afirmación anterior de que ambos precios son sencillamente diferentes. En consecuencia, la ecuación diferencial que gobierna el comportamiento de la inversión residencial neta puede escribirse como:

$$\dot{H} = g(P_H, H; c, s, \tau_{ITP}, \tau_{IVAD}) \quad (2)$$

Conjuntamente, (1) y (2) constituyen un sistema de ecuaciones diferenciales que, dadas ciertas condiciones iniciales, describe las trayectorias temporales del precio de las viviendas usadas y del stock de capital residencial bajo el supuesto de que los gentes tienen expectativas racionales, así como los estados estacionarios, entendidos como equilibrios a largo plazo. Estos últimos están constituidos por las situaciones en que tanto el precio real de la vivienda como el stock de capital residencial no varían, de manera que no existen ni ganancias ni pérdidas reales de capital vivienda y la inversión residencial neta es nula. De esta manera, el modelo reseñado proporciona un marco de referencia con el que evaluar los efectos de diferentes políticas. Adicionalmente, éstas pueden ser, por un lado, permanentes o transitorias, y, por el otro, anticipadas o no anticipadas.

La línea  $AA'$  de la Figura 1 representa las combinaciones de precio y stock compatibles con unas ganancias reales de capital vivienda nulas (de suerte que los precios nominales crecen a la tasa de inflación general). Su forma decreciente es consecuencia de que cuanto mayor sea el stock (y, por ende, menor la valoración marginal que de él tienen los individuos), menor deberá ser el precio real de la vivienda que hace que los consumidores-propietarios deseen mantener aquel stock. Por su parte, la línea  $BB'$  es el lugar geométrico de las combinaciones de precios y stock tales que la inversión residencial neta es nula, es decir, tales la inversión bruta (de reposición) es exactamente igual a la depreciación del stock existente. Su forma creciente se sigue del hecho de que un mayor stock comportará una mayor depreciación, y ésta requerirá, a su vez, una mayor inversión de reposición para mantener invariado el stock, lo cual sólo es posible con precios de la vivienda mayores. El equilibrio estacionario vendrá dado por el punto 0 en que se cortan ambas líneas. En cuanto a la dinámica, la hipótesis de que las expectativas son racionales implica que la consecución de los valores  $P_{H0}$  y  $H_0$  debe tener lugar a lo largo de la línea  $CC'$ . Cualquier condición inicial que no se halle sobre el brazo estable  $CC'$  comportará el alejamiento del equilibrio a largo plazo.

[FIGURA 1]

## 2.2. Incentivos al ahorro e incentivos a la inversión en vivienda

Una diferenciación que emerge como crucial en el presente contexto es la existente entre los denominados “incentivos al ahorro” y los “incentivos a la inversión”, en nuestro caso en vivienda. Los *incentivos al ahorro en vivienda* mantienen invariado el precio relativo de las viviendas nuevas y pre-existentes, y pueden aplicarse a la adquisición de una unidad de vivienda con independencia de esta característica. Por su parte, los *incentivos a la inversión en vivienda* modifican el precio relativo de ambas, y tan sólo pueden invocarse cuando la vivienda es de nueva creación. Por así decirlo, los primeros son “universales”, en el sentido de que se pueden invocar tanto para una vivienda nueva como para una usada, mientras que los segundos son “selectivos”, o, si se prefiere cargar las tintas, abiertamente “discriminatorios”.

Ejemplos de incentivo al ahorro en vivienda están constituidos por la introducción de una desgravación universal, bien sea en forma de deducibilidad de los intereses en el IRPF (el parámetro  $b$ ), o una deducción en la cuota por pago de principal (es decir, tal que  $c = s$ ). Y también por reducciones en los impuestos cuando éstos gravan al mismo tipo todas las transacciones de vivienda (es decir, un menor valor de  $\tau_{ITP} = \tau_{IVAD}$ ). Obsérvese que en todos estos casos la ecuación diferencial (2) no se ve afectada (cuando se trata del parámetro  $b$  porque no aparece en esa expresión y cuando  $c = s$  ó  $\tau_{ITP} = \tau_{IVAD}$  porque esos términos se cancelan en la condición de arbitraje) y todos los efectos se canalizan a través de la ecuación diferencial (1). En términos de la Figura 2 esto se traduce en un desplazamiento hacia la derecha de la línea  $AA'$  hasta  $CC'$  y el mantenimiento de  $BB'$ . Como ilustra ese diagrama, los efectos son un *aumento* del stock de capital residencial a largo plazo, de  $H_0$  a  $H_1$ , pero también un *aumento* del precio real de las viviendas usadas, de  $P_{H0}$  a  $P_{H1}$ . Adicionalmente, esto sucederá no sólo en el estado estacionario, sino también a lo largo de la senda de consecución del equilibrio a largo plazo (no mostrada en el diagrama).

[FIGURA 2]

Por el contrario, los incentivos a la inversión mantienen inalterada la ecuación diferencial (1) y tan sólo modifican (2). En la Figura 3, ello implica que lugar geométrico  $BB'$  se desplace a la derecha hacia  $CC'$ , cuya interacción con  $AA'$  se manifiesta también en *aumentos* del stock de vivienda a largo plazo de  $H_0$  a  $H_1$ , pero que ahora van acompañados por *reducciones* del precio real de las viviendas usadas, de  $P_{H0}$  a  $P_{H1}$ . Un ejemplo de incentivo a la inversión está constituido por una reducción de  $\tau_{IVAD}$ , es decir, del tipo del impuesto que grava las transacciones de viviendas nuevas sin modificar su contrapartida  $\tau_{ITP}$ .

sobre las viviendas usadas ni los porcentajes de desgravación en el IRPF para ambas modalidades (ni, por supuesto, la deducción por intereses de capitales ajenos). O bien un aumento del tipo  $s$  de subsidio fiscal en la adquisición de viviendas nuevas, todo ello sin modificar ni la deducción por adquisición de vivienda de segunda mano  $c$  ni los impuestos que gravan las transacciones (y sin cambiar, de nuevo, la deducción por intereses).

### [FIGURA 3]

Al estar restringidos a las adquisiciones de capital residencial de nueva creación, los incentivos específicos para la vivienda nueva tratan de forma más favorable al capital nuevo que al capital existente. Y puesto que, por la condición de arbitraje discutida más arriba, unidades de vivienda igualmente atractivas deben venderse al mismo precio, este tipo de política, al reducir el precio al consumidor de las viviendas nuevas, arrastrará hacia abajo al precio del capital residencial existente. Adicionalmente, esto es sólo una parte de la historia, pues si bien los subsidios dirigidos a la vivienda nueva disminuyen el precio al productor de las viviendas existentes, generarán una mayor actividad constructora. El resultado será entonces un aumento en el stock de capital residencial. Puede obtenerse una intuición rápida de las consecuencias de esta condición de arbitraje y del funcionamiento de los incentivos a la inversión mediante el recurso al mercado de coches nuevos y coches usados, que comparten con la vivienda el hecho de ser sustitutos próximos. En particular, ¿cuál sería el efecto sobre el precio de los coches usados de la eliminación del impuesto de matriculación de los coches nuevos?. ¡Sin duda, una disminución de los precios de los coches usados!. La anterior discusión puede entonces resumirse en la siguiente

**Afirmación 2** *Resulta posible, mediante la introducción tanto de incentivos al ahorro como de incentivos a la inversión, conseguir los mismos efectos asignativos (i.e., un mayor stock de vivienda). Sin embargo, los efectos distributivos (i.e., sobre los precios reales de la vivienda usada, que constituyen el grueso de la riqueza inmobiliaria de las familias) son radicalmente diferentes.*

Antes de pasar al análisis de propuestas concretas debe señalarse que el actual ordenamiento fiscal en nuestro país referido a la vivienda habitual en propiedad da lugar a un incentivo al ahorro *positivo* complementado por un incentivo a la inversión *negativo*. Lo primero es consecuencia de que la deducción en la cuota del IRPF del 15 % por intereses y por pago de principal es aplicable a cualquier unidad de vivienda, sea ésta nueva o usada (i.e.,  $b = c = s = 15\%$ ). Lo segundo se deriva de que si bien (en este momento, inicio de 2010) las transacciones de viviendas usadas están sujetas al ITP al 7 %, las de viviendas nuevas lo están al 8 %, suma del tipo reducido del IVA y el 1 % del IAJD.

Estamos ahora en disposición de evaluar algunos de los efectos de la segunda propuesta de FEDEA, es decir, la eliminación del incentivo al ahorro en vivienda a que equivalen las actuales desgravaciones por pago de intereses y devolución de principal ( $b = c = s = 15 \%$ ). Interpretando en la Figura 2 el punto 1 como la situación de partida, el resultado a largo plazo (pero también a corto plazo y durante la transición entre los estados estacionarios 1 y 0) sería una reducción del precio real de la vivienda de  $P_{H1}$  a  $P_{H0}$ , pero también una disminución del stock de capital residencial, que bajaría de  $H_1$  a  $H_0$ . Si uno de los objetivos de la política es hacer bajar los precios de la vivienda existente, sin duda el éxito resulta total. Empero, si no se perseguía la reducción de la cantidad de vivienda, bien podría decirse en términos coloquiales pero muy gráficos, que sería como “tirar el agua sucia del baño... con el niño dentro”.

En el documento de FEDEA estos son precisamente los efectos que se apuntan como los previsibles, y la ausencia de comentarios críticos sugiere que, en algún sentido, son precisamente los que se persiguen por la reforma. Con todo, cabe preguntarse si resultaría posible conseguir una reducción *adicional* en el precio de la vivienda con un *menor* efecto negativo sobre el stock. En efecto, esto resulta posible *complementando* la eliminación del incentivo al ahorro a que equivalen las actuales desgravaciones “universales” con la introducción de un incentivo genuino a la inversión, por ejemplo, una desgravación por adquisición restringida a las viviendas nuevas, todo ello sin modificar los impuestos que gravan las transacciones de ambas. Los efectos de la sustitución de un incentivo al ahorro por un incentivo a la inversión pueden ilustrarse mediante la Figura 4. Por un lado, la eliminación del tratamiento fiscal favorable de las viviendas de segunda mano desplaza hacia la izquierda la línea  $AA'$  hacia  $CC'$ , y, por el otro, el incentivo a la inversión desplaza  $BB'$  a la derecha hasta  $DD'$ . Por tanto, en términos de efectos sobre los precios, tanto la eliminación del incentivo al ahorro como la introducción del incentivo a la inversión operan en la misma dirección, de manera que  $P_{H2}$  será definitivamente menor que  $P_{H0}$  (y, naturalmente, que  $P_{H1}$ ). El efecto final en lo referido a la cantidad de vivienda, para valores “plausibles” de los parámetros (entendiendo por tales la eliminación de un incentivo al ahorro de dos dígitos y la introducción de un incentivo a la inversión de sólo uno) será una reducción en el stock de vivienda a largo plazo de  $H_0$  a  $H_2$  (pero con un valor superior al de la mera supresión,  $H_1$ ). Esto da pie a la siguiente

**Afirmación 3** *Complementando la eliminación del incentivo al ahorro a que equivalen las actuales desgravaciones por vivienda en propiedad en el IRPF con la introducción de un incentivo a la inversión genuino, sería posible conseguir reducciones adicionales en el precio real de la vivienda con un efecto lateral menor en términos de reducción del stock de capital residencial.*

[FIGURA 4]

A la vista de la discusión anterior se suscita la pregunta de si resultaría posible mantener *invariada* cierta cantidad de stock de capital residencial que fuera juzgada deseable, pero con diferentes, y, en particular, *menores*, precios reales de la vivienda *pre-existente* (en contraposición a la nueva). La respuesta a esta pregunta, según se muestra a continuación, es afirmativa. Y se argumentará que ello es consecuencia de la variedad de parámetros fiscales al alcance del artífice de la política. En efecto, cinco son estos parámetros: la deducción por intereses,  $b$ , la deducción por principal para las viviendas nuevas y usadas,  $s$  y  $c$ , y los impuestos sobre las transacciones de ambas modalidades,  $\tau_{IVAD}$  y  $\tau_{ITP}$ , que permiten conseguir cualquier configuración deseada de los lugares geométricos representados en los diagramas anteriores.

Consideremos la situación representada en la Figura 5. Para empezar, tal y como ilustró la Figura 2, la eliminación de un incentivo al ahorro en vivienda comporta un desplazamiento hacia la izquierda de la línea  $AA'$ , lo que tenderá a reducir tanto los precios como el stock de vivienda. Por su parte, como mostró la Figura 3, la introducción de un incentivo a la inversión genuino desplaza la línea  $BB'$  hacia la derecha, generando aumentos en el stock de vivienda que van acompañados por reducciones del precio real de las viviendas existentes. Supongamos ahora que se insiste en mantener invariada cierta cantidad de vivienda, pongamos  $H_0$ . El análisis se llevará a cabo partiendo de un estado estacionario (punto 0 en que se cortan  $AA'$  y  $BB'$ , con un precio inicial  $P_{H_0}$  de las viviendas de segunda mano), pero el argumento se mantiene tomando como punto de partida cualquier situación arbitraria. Procedamos ahora a modificar los valores de los parámetros fiscales dejando que el precio real al productor de las viviendas usadas se ajuste para equilibrar los mercados. Para fijar las ideas puede pensarse en la situación actual en que la deducción por intereses y por principal es la misma,  $b = c$ , y que la deducción por principal también es la misma para las viviendas usadas y nuevas,  $c = s$ . Se procede entonces a modificar estos parámetros de manera que  $b$  siga siendo igual a  $c$ , pero se admite que las desgravaciones por adquisición  $c$  y  $s$  sean diferentes, y todo ello sin variar los impuestos  $\tau_{ITP}$  y  $\tau_{IVAD}$  que gravan las transacciones de las viviendas. Resulta claro por mera inspección que si  $AA'$  se desplaza hacia la izquierda hasta  $CC'$  y  $BB'$  lo hace hacia la derecha hasta  $DD'$ , el nuevo equilibrio en el punto 1 estará caracterizado por el mismo stock de vivienda que antes,  $H_0$ , pero por un precio *menor* de las viviendas usadas,  $P_{H_1}$ . Y el mismo argumento, pero con un precio *aún menor*,  $P_{H_2}$ , es de aplicación en el punto 2 en que se cortan  $EE'$  y  $FF'$ . Resulta claro entonces que es posible realizar la siguiente

**Afirmación 4** *La pregunta de si es posible mantener un stock de vivienda elevado con precios bajos de las viviendas pre-existentes (en contraposición a las nuevas) tiene una*

respuesta afirmativa. Ello se sigue de la variedad de parámetros fiscales al alcance del artífice de la política y sus consecuencias para poder arbitrar incentivos al ahorro y a la inversión en vivienda.

#### [FIGURA 5]

Las implicaciones de la anterior afirmación son lo suficientemente claras como para requerir pocas explicaciones adicionales. Tomadas en conjunción con las efectuadas más arriba, insisten en que el “problema” con las desgravaciones fiscales por vivienda habitual no es algo inherente a las mismas, sino que radica en su *diseño* para conseguir los objetivos deseados con los mínimos efectos laterales. Y sugieren que si el sector público puede estar llevando a cabo políticas fiscales completamente distintas pero con los mismos efectos reales sobre el stock de capital residencial, deben explorarse si hay más diferencias que subyacen tras la distinción entre los incentivos al ahorro y a la inversión en vivienda.

### **2.3. Algunos comentarios adicionales sobre la relación entre fiscalidad y vivienda en propiedad**

A pesar de la aparente similitud que se esconde tras la Afirmación 4, es una obviedad que los efectos sobre las cuentas públicas de los incentivos al ahorro y a la inversión en vivienda serán muy diferentes. Después de todo, no es lo mismo un subsidio fiscal que puede invocarse en la adquisición de cualquier unidad de vivienda que si sólo resulta de aplicación cuando la unidad de vivienda es de nueva creación. Y en un momento como el actual para las arcas públicas, éste es un aspecto cuya importancia difícilmente se puede exagerar.

Una segunda consideración, bastante más sutil, es que a pesar de que el precio al productor de las viviendas *usadas* es diferente en los puntos 0, 1 y 2 de la Figura 5, el precio al productor de las viviendas *nuevas* es exactamente el *mismo*. La intuición de este resultado es directa cuando se recuerda la condición de arbitraje entre ambos precios discutida más arriba. En efecto, puesto que el stock de vivienda se mantiene en  $H_0$ , también lo hará la inversión residencial bruta asociada (que, si se toma un estado estacionario, será a su vez igual a la inversión de reposición ligada a la depreciación del stock). Y si lo hace la construcción residencial también lo hará el precio de las viviendas nuevas. De ello se sigue de forma directa que  $P_{HN0} = P_{HN1} = P_{HN2}$  en los puntos 0, 1 y 2 de la Figura 5.

Un último tipo de comentario está relacionado con la insistencia en poner el énfasis en los efectos de las políticas públicas sobre el precio (real y al productor) de las viviendas *usadas*. Ello es una consecuencia directa de que éstas constituyen la parte del león de la riqueza inmobiliaria de las familias, dado el pequeño volumen relativo de la nueva inversión

residencial en un instante dado del tiempo. Y ésta pertenecerá a los estratos de más edad de la población. Por tanto, cuanto más altos sean los precios de estas viviendas, mayor será la cantidad de sus recursos de ciclo vital que los más jóvenes y las generaciones futuras deberán dedicar para adquirir sus viviendas, lo que dejará en sus manos menos recursos para ahorrar, consumir, y, por qué no, tener hijos. Los efectos derivados de los periodos de boom inmobiliario y los incrementos asociados de los precios reales de la vivienda son entonces claros: una masiva transferencia de renta y riqueza de los segmentos más jóvenes de la población a los de más edad. Por tanto, poder conseguir reducciones en el precio de la vivienda sin por ello reducir el stock de la misma daría lugar a transferencias de renta en favor de las generaciones más jóvenes y las por nacer y en contra de las de más edad, propietarias de los activos inmobiliarios. Una transferencia que bien podría contribuir a paliar los devastadores efectos asociados a los booms inmobiliarios que ha experimentado nuestro país. De ello se sigue de forma directa la siguiente

**Afirmación 5** *Los aumentos en el precio de la vivienda asociados a los periodos de boom inmobiliario provocan una masiva transferencia de renta y riqueza a favor de las generaciones de más edad, propietarias del stock de vivienda, y en contra de las generaciones jóvenes y las futuras. Los incentivos a la inversión en vivienda constituyen un instrumento con el que revertir esos efectos, ya que al reducir los precios del stock de vivienda existente, inducen transferencias intergeneracionales que van en la dirección opuesta*

El documento de *FEDEA* también se hace eco de los efectos regresivos que entrañan las desgravaciones fiscales a la vivienda. Estos efectos hacen referencia la distribución interpersonal de la renta *intrapериodo*, y son sin duda importantes. Empero, la discusión anterior sugiere que las redistribuciones intergeneracionales *interperiodos* no lo son menos. Estas redistribuciones, además, afectarán a la evolución de la tasa de ahorro. Después de todo, no será lo mismo que el ahorro obedezca a razones de ciclo vital, estrictas o extendidas para incluir algún motivo de “alegría de la entrega”, o que los individuos sean altruistas intergeneracionales. Pero eso es, literalmente, harina de otro costal.

### **3. SUPRESION DE LA VPO EN PROPIEDAD Y ORIENTACION DE ESTA AL ALQUILER**

La tercera propuesta de *FEDEA* se refiere a la Vivienda de Protección Oficial (VPO), y preconiza la supresión de ésta en la forma de tenencia en propiedad y su reorientación hacia la tenencia en alquiler. De esta manera, no se construiría más VPO para su venta y los recursos liberados se dedicarían a financiar ayudas para el pago del alquiler para personas con

pocos recursos. Resulta casi una perogrullada decir que la valoración de los efectos de la VPO que subyace a la propuesta contrasta con el hecho de que este tipo de actuaciones de ayuda directa son con frecuencia presentadas como ejemplo de buena política pública, e incluso como la única con visos de dar buenos resultados. No parece, sin embargo, que este sea el caso, y resulta en efecto difícil escapar a una conclusión diferente de la que da pie a la propuesta en discusión.

En primer lugar, desde una perspectiva de eficiencia en la consecución de su objetivo, las VPO se ven afectadas por la que ha venido a denominarse “paradoja de la construcción”, y que rezaría como sigue: “si se construyen pocas viviendas nuevas, los menos favorecidos salen perjudicados como consecuencia de lo reducido de la nueva oferta, pero si se hacen muchas nuevas viviendas protegidas, estas viviendas o bien no se destinan a los menos favorecidos, para los cuales resultan inaccesibles, o bien resultan excesivamente caras para la colectividad”. En segundo lugar, la medida de la renta utilizada para acceder a la condición de adjudicatario de VPO resulta ser la renta corriente, sin atender a consideraciones referidas a la renta permanente o de ciclo vital. Estas apuntarían a la posibilidad de cambios en el perfil temporal de las ayudas si lo hace la renta de los beneficiarios, e incluso a la retirada de la condición de adjudicatario, todo ello con consecuencias financieras obvias. En tercer lugar, debe mencionarse la inexistencia de controles efectivos sobre las transacciones posteriores de las viviendas que han gozado de ayudas públicas, o los pobres resultados de los mismos. En cuarto lugar, la abundante evidencia informal de que en épocas recientes las viviendas protegidas han constituido de hecho segundas residencias en los litorales de nuestras costas, sugiere que constituyen parte integrante del que allá por el 1992 el Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda auspiciado por el entonces Ministerio de Obras Públicas y Transportes calificó como el “despilfarro inmobiliario español”.

Desde una perspectiva distributiva, para finalizar, y usando los criterios de equidad horizontal y vertical, estas políticas tampoco parecen salir muy bien paradas. En lo referido a la equidad horizontal, es decir, el tratamiento igual a los iguales, puesto que el número de personas que cumplen los requisitos para acceder a una VPO es, con mucho, superior a las viviendas disponibles, las políticas de ayuda directa acabarán proporcionando un beneficio sustancial al pequeño porcentaje de “afortunados”, pero nada en absoluto al otro gran número de potenciales beneficiarios con iguales o parecidas circunstancias personales. Y en términos de equidad vertical, es decir, de tratamiento diferente a los diferentes, incluso en la mejor situación concebible de que los beneficiarios se concentran entre las familias de renta baja, resultarán beneficiadas muchas personas que se hallan en una situación mejor que otras que no reciben subsidio alguno. Las consideraciones anteriores sustentan la siguiente



**Afirmación 6** *Las políticas de ayuda directa basadas en las VPO constituyen un instrumento bastante burdo e ineficaz de la política de la vivienda, al menos con su actual diseño. Son, por ello, un excelente ejemplo de política seguramente bien intencionada pero rotundamente mal diseñada. Y, lo que es peor, resulta difícil, por no decir imposible, realizar ajustes en el margen que intenten evitar algunos de sus efectos menos deseables.*

Por ello, este autor suscribe sin ambages la tercera propuesta de FEDEA de supresión de la VPO destinada a su venta, y el uso de los fondos públicos asociados para proporcionar ayudas al alquiler a las familias en los estratos más bajos de la escala de rentas. Nada dice la propuesta, sin embargo, del *diseño* concreto que deberían adoptar aquellas ayudas. En otras palabras, no es lo mismo que estas transferencias en especie estén *basadas en la oferta* que se hallen *orientadas a la demanda*. En el primer caso, es el propio sector público el que se involucra en la producción y gestión de un stock de viviendas públicas de localización y características estructurales concretas, que alquila a las familias con pocos recursos a alquileres por debajo del de mercado. En el caso de las segundas, sin embargo, son las propias familias las que acuden al mercado y toman las decisiones concretas respecto a las características, incluyendo, claro está, la localización. En los programas basados en la oferta, devienen cruciales las cuestiones referidas a la participación o no en un programa de vivienda pública, a sus efectos sobre un mayor (¡o menor!) consumo de servicios de vivienda y a la eficiencia de los mismos frente a otras alternativas. Y las subvenciones orientadas a la demanda pueden articularse de manera que constituyan un porcentaje del alquiler o, alternativamente, que cubran la “brecha” entre el importe de una vivienda considerada adecuada y el porcentaje que de su renta se considere que las familias pueden permitirse pagar en vivienda. A esto se añade la posibilidad de introducir requisitos a las viviendas candidatas a que sus inquilinos soliciten las ayudas, bien adopten éstos la forma de estándares físicos mínimos o de alquiler mínimo. Todas estas son consideraciones no menores que deberían ser discutidas cuidadosamente antes de proceder a articular un programa de transferencias en especie ligadas al consumo de vivienda de las personas con pocos recursos.

#### **4. SUPRIMIR O REDUCIR DRÁSTICAMENTE EL IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES EN LA COMPRAVENTA DE VIVIENDA**

La última de las propuestas de reforma estructural recogidas en el documento de FEDEA propone: (4.1) la eliminación o reducción drástica del ITP, que grava las transacciones de viviendas pre-existentes; y (4.2) compensar la pérdida de recaudación de las Comunidades Autónomas por este gravamen mediante la introducción de un tramo autonómico del IBI. Con ello se conseguiría dinamizar la compraventa de viviendas y así

favorecer la movilidad geográfica de los propietarios. Nada se propone respecto a modificaciones del tipo reducido del Impuesto sobre el Valor Añadido (y el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados) que gravan las compraventas de las viviendas de nueva creación.

El argumento que subyace a (4.1) es atractivo, toda vez que si se reducen los impuestos que gravan las transacciones de un bien es de esperar que el aumento del precio que obtiene su productor y la reducción del precio que satisface el comprador redunden ambos en una mayor cantidad del mismo producida e intercambiada en el mercado. Empero, la vivienda es un bien especial, en el sentido de que atesora unas características que la hacen diferente de cualquier otra mercancía. Entre ellas destaca la durabilidad, que implica que la distinción entre el stock de vivienda pre-existente y el flujo de nuevas viviendas construidas devenga crucial. Y el hecho de que las compraventas de ambas modalidades sean objeto de un diferente gravamen sugiere que los efectos de las reformas de ambos impuestos pueden ser distintos.

Este es precisamente el caso cuando se analiza la reforma propuesta en el marco de referencia usado en la sección 2 para discutir los efectos de la eliminación de las desgravaciones por vivienda en el IRPF. El punto de partida es la condición de arbitraje entre los precios de las viviendas nuevas y usadas, que en la situación vigente en que  $c = s$  se convierte en  $P_{HN}(1 + \tau_{IVAD}) = P_H(1 + \tau_{ITP})$ . Como se discutió allí, los valores vigentes,  $\tau_{ITP} = 7\%$  y  $\tau_{IVAD} = 8\%$  (el IVA reducido al 7% en la actualidad [previsto que aumente al 8% a mediados de 2010] y el IAJD al 1%), dan lugar a un incentivo a la inversión en vivienda negativo, toda vez que es mayor el gravamen de las nuevas que el de las usadas. De esta manera, según se señaló más arriba, la ordenación fiscal referida a la vivienda habitual en propiedad en nuestro país puede caracterizarse como la conjunción de incentivo al ahorro positivo ( $b = c = s = 15\%$ ) y un incentivo a la inversión negativo ( $7\% = \tau_{ITP} < \tau_{IVAD} = 8\%$ ).

Obsérvese que como el tipo de gravamen del ITP aparece en las ecuaciones diferenciales (1) y (2), su eliminación afectará a ambas. En cuanto a (1), y en términos de la Figura 1, comportará un mayor incentivo al ahorro y un desplazamiento a la derecha del lugar geométrico  $AA'$ . Por lo que respecta a (2), exacerbará la situación de incentivo a la inversión negativo, toda vez que hará que la línea  $BB'$  se desplace a la izquierda. En realidad, el efecto conjunto de ambos desplazamientos es que se *compensarán* exactamente en términos de stock de vivienda y darán lugar a un *mayor* precio al productor de las viviendas pre-existentes. Esto puede visualizarse en la Figura 5 cuando como situación inicial se toma el punto 2, con un precio  $P_{H2}$  y un stock  $H_0$ , en que se cortan  $EE'$  y  $FF'$  (de nuevo tomar como situación de partida un equilibrio estacionario es sólo una simplificación). Una reducción del tipo del ITP daría lugar a las líneas  $CC'$  y  $DD'$ , con el mismo stock y un precio al productor que

aumentaría hasta  $P_{H1}$  en el punto 1. Su supresión aumentaría aún más el precio hasta alcanzar un precio  $P_{H0}$  en el punto 0 en que se cortan  $AA'$  y  $BB'$ . La razón es simple: si una situación (de equilibrio estacionario) inicial con un valor concreto  $\tau_{ITP,0}$  del ITP está caracterizada por cierto stock  $H_0$  y un precio  $P_{H0}$ , la modificación del gravamen a  $\tau_{ITP,1}$  es consistente con el mismo equilibrio en cantidades y un precio  $P_{H1}$  tal que  $P_{H1}(1 + \tau_{ITP,1}) = P_{H0}(1 + \tau_{ITP,0})$ . Y, en general, con cualquier valor constante de la expresión  $P_H(1 + \tau_{ITP})$ . Las reducciones impositivas se habrán entonces *capitalizado* en precios al productor mayores, i.e., antes de aplicar la desgravación en el IRPF, de un stock de capital residencial invariado.

Si a lo anterior se añade un aumento del IBI para allegar recursos fiscales con los que compensar la pérdida de recaudación, el efecto sería un desplazamiento hacia la izquierda de los lugares geométricos  $AA'$ ,  $CC'$  y  $EE'$  en la Figura 5 adicional a la descrita en el párrafo anterior. El resultado no sería entonces otro que una *disminución* en el stock de vivienda y un *aumento* de su precio real. Esto permite realizar la siguiente

**Afirmación 7** *La reducción o supresión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales que grava las compraventas de viviendas usadas puede muy bien capitalizarse en aumentos de los precios al productor de esas viviendas, sin efectos (de primer orden) sobre el stock de capital residencial. Si esta política se complementa con un aumento del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el efecto puede acabar siendo una reducción del stock de vivienda y un aumento de su precio.*

De hecho, si el propósito de reformar la imposición sobre las transacciones de vivienda es dinamizar el mercado, la discusión realizada en la sección 2 sugiere que debería actuarse reduciendo el impuesto que grava las compraventas de viviendas *nuevas*. Esto, ya se indicó, equivaldría a introducir un incentivo a la inversión genuino. Y si existen restricciones a modificar ese impuesto, no hay alternativas a conceder a las viviendas nuevas una deducción en la cuota del IRPF ( $s$ ) superior que su contrapartida para las viviendas usadas ( $c$ ). El aumento previsto a mediados de 2010 del tipo reducido del IVA del 7 al 8 %, *todo lo demás constante*, comportaría incrementar el incentivo a la inversión negativo existente en la actualidad. Y la cursiva en la frase anterior obedece a que la configuración final dependerá de la respuesta de las Comunidades Autónomas en su fijación del tipo del ITP. Así, una subida de este gravamen al 8 % para mantener el mismo nivel que el IVA ante la subida de éste, mantendría el incentivo a la inversión negativo por la existencia del IAJD al 1 % sobre las viviendas nuevas. Tan sólo si el ITP *aumentara* hasta igualar la suma del IVA y el IAJD o se eliminara este último, desaparecería el actual incentivo a la inversión negativo.

La razón de que el informe de FEDEA se incline por el uso del IBI para hacer frente a las pérdidas de ingresos fiscales reside en que, textualmente, “el IBI es un impuesto óptimo

desde un punto de vista económico, ya que afecta a un bien como la propiedad inmobiliaria que es completamente inelástico”. Esta última afirmación parece más bien desafortunada, y es del todo inconsistente con la variabilidad del stock de capital residencial. Sin duda, *en un instante dado*, el stock de vivienda es el que hay, ni más ni menos, de manera que la oferta de ese stock será a corto plazo totalmente inelástica. Pero ello no implica en modo alguno la constancia *en el tiempo* de ese stock. Antes al contrario, la construcción residencial (y su interacción con la depreciación) harán que ese stock varíe en el medio y en el largo plazo.

Para finalizar, puestos a obtener recursos fiscales adicionales, quizás una alternativa muy a tener en cuenta frente al IBI sería el gravamen en el IRPF de la renta imputada a la propiedad de la vivienda. Tal y como se avanzó en la sección 1, esto podría hacerse extensivo a todas las unidades de vivienda, ya sean mantenidas en régimen de propiedad o destinadas al de alquiler. Si así se hiciera, la política impositiva contribuiría a la articulación del mercado de esta segunda forma de tenencia.

## **5. UN COMENTARIO FINAL**

Como se señalaba en la introducción, las iniciativas del tipo del documento que ha dado pie al presente trabajo no pueden sino ser bienvenidas, máxime cuando se hallan avaladas por instituciones de prestigio como *FEDEA* y son suscritas por economistas de primer nivel como los firmantes. La conclusión del mismo, en el sentido de que la reforma de la regulación del mercado inmobiliario constituye una condición necesaria para sentar las bases de un nuevo periodo de crecimiento sostenido en nuestro país, resulta difícilmente rebatible. Que la reforma deba basarse en los cuatro pilares propuestos puede ser, sin embargo, más discutible. En algunas de las propuestas resulta difícil no suscribir, si no la letra concreta, sí la música que emana de las mismas. En otras, no obstante, parece haber campo para la discusión. Sugerir algunas direcciones para ésta ha sido el objetivo de este trabajo. Desde luego, el modelo formal que subyace al análisis de las secciones más críticas pasa por alto muchos aspectos importantes de una problemática tan difícil de abarcar como es la de la vivienda. No estará, pues, de más invocar aquella memorable frase que sentencia que el hecho de que una cosa no esté en el polo norte no la coloca automáticamente en el polo sur. Sea como fuere, por el tipo de cuestiones discutidas, y sobre todo por la gran relevancia social del que se ha venido en llamar el problema de la vivienda, resulta difícil negar que este constituye uno de los campos en que mayor puede ser la “productividad marginal social del análisis económico”.

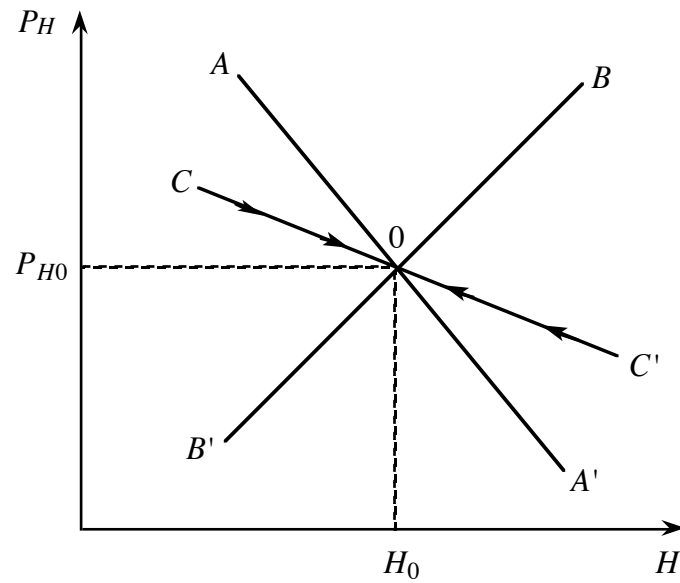


Figura 1: Consecución del equilibrio a largo plazo del precio real al productor de las viviendas usadas y del stock de capital residencial

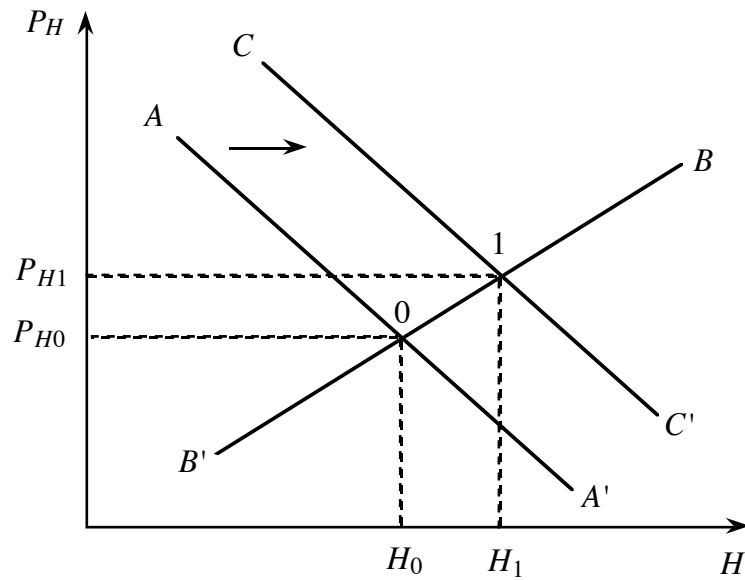


Figura 2: Efectos a largo plazo de la introducción de un incentivo al ahorro en vivienda

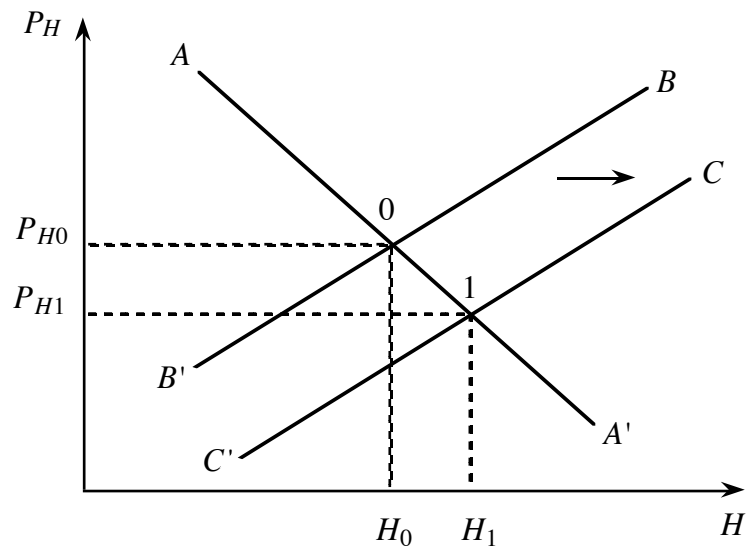


Figura 3: Efectos a largo plazo de la introducción de un incentivo a la inversión en vivienda

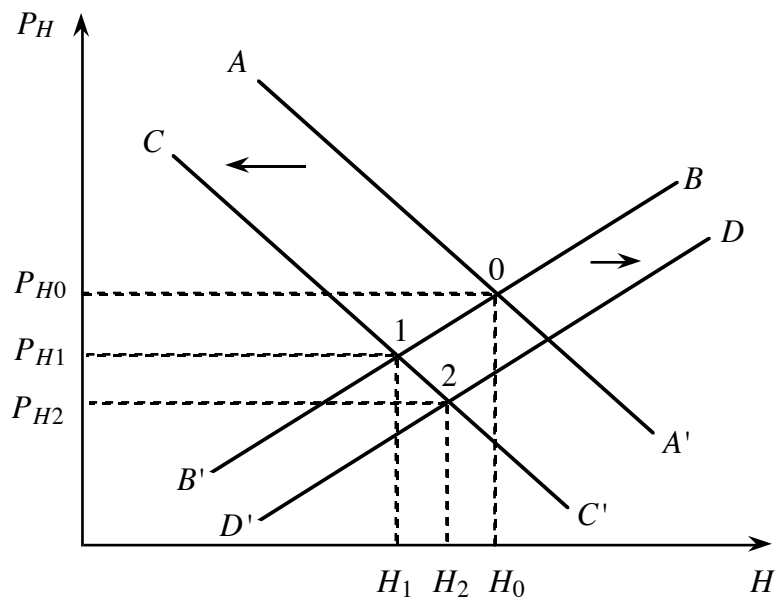


Figura 4: Efectos a largo plazo de la sustitución de un incentivo al ahorro por un incentivo a la inversión en vivienda

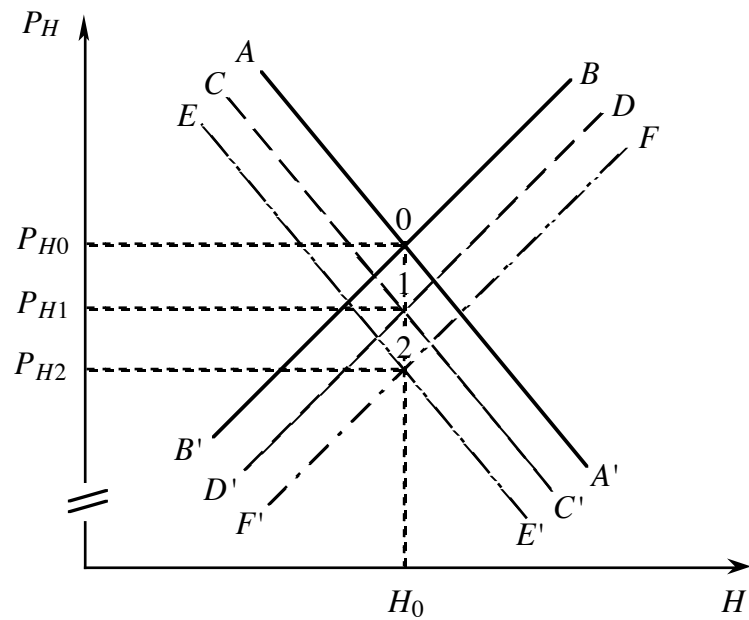


Figura 5: Mantenimiento del stock de capital residencial con diferentes precios de la vivienda mediante diversas combinaciones de los incentivos al ahorro y a la inversión

## APENDICE

El propósito de este apéndice es ofrecer una aproximación breve pero autocontenida a las cuestiones analíticas asociadas con el modelo usado en el texto principal y los resultados de las políticas consideradas. Además de los símbolos utilizados en el texto, la notación utilizada es la siguiente:

$R$  : alquiler nocional que un propietario “se paga a sí mismo”

$\omega$  : coste de uso unitario del capital residencial

$Y$  : medida de la renta de las economías domésticas relevante para sus decisiones de vivienda

$h$  : stock de vivienda por hogar

$N$  : número de hogares

$i_p$  : tipo de interés nominal de los préstamos para la adquisición de vivienda

$i_o$  : coste de oportunidad de los fondos propios

$r$  : relación préstamo-valor

$d$  : tasa porcentual de depreciación física

$m$  : tasa porcentual de mantenimiento

$\pi$  : tasa de inflación general

$k$  : proporción valor catastral/valor de mercado (tomado como precio al consumidor)

$\tau_{IRPF}$  : tipo marginal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

$\tau_{IBI}$  : tipo de gravamen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

$I$  : inversión residencial bruta

$P_L$  : precio real del suelo

La demanda de stock de vivienda en propiedad por parte de un hogar dependerá del alquiler nocional y de la renta permanente o de ciclo vital, de manera que la demanda agregada será  $H = h(R, Y)N$ , que puede escribirse como demanda inversa,  $R = R(H, Y, N)$ . Los consumidores-propietarios adquirirán aquella cantidad de vivienda para la que su valoración marginal,  $R$ , es igual a su coste marginal,  $\omega P_H$  (donde el nivel general de precios se ha normalizado a la unidad). Con unas expectativas racionales de los agentes económicos sobre las variaciones en el precio real de la vivienda, el coste de uso unitario puede aproximarse mediante:

$$\omega = \left\{ \left[ r i_p (1 - b) + (1 - r) i_o (1 - \tau_{IRPF}) \right] + d + m + k \tau_{IBI} - \left( \pi + \frac{\dot{P}_H}{P_H} \right) \right\} (1 + \tau_{ITP}) (1 - c) \quad (A.1)$$



Los términos  $ri_p(1-b)$  y  $(1-r)i_o(1-\tau_{IRPF})$  en (A.1) capturan respectivamente la deducibilidad en la cuota del IRPF de los intereses de los capitales ajenos utilizados para la compra de una vivienda y la consideración del tratamiento fiscal del coste de oportunidad de los fondos propios. Estos, junto con la depreciación y el mantenimiento constituyen costes asociados a la propiedad de vivienda. El paréntesis  $(1+\tau_{ITP})(1-c)$  recoge el hecho de que las transacciones de una vivienda ya construida cuyo precio real al productor es  $P_H$  están sujetas al ITP, y que el comprador puede acogerse a un porcentaje  $c$  de desgravación por adquisición de vivienda en el IRPF. Por su parte,  $k\tau_{IBI}$  es el producto del tipo del IBI y el porcentaje valor catastral/valor de mercado, y puede considerarse el gravamen efectivo del impuesto sobre la propiedad. Estos pagos por IBI no son deducibles ni de la base ni de la cuota del IRPF (y el hecho de que  $k\tau_{IBI}$  esté afectado por  $(1+\tau_{ITP})(1-c)$  es una mera consecuencia de haber tomado en la definición de  $k$  el precio al consumidor como valor de mercado). Finalmente, en (A.1) se supone implícitamente que bajo condiciones plausibles el gravamen efectivo sobre las ganancias de capital vivienda es nulo, de suerte que el “coste negativo” asociado a la tasa de variación del precio nominal de la vivienda,  $(\pi + \dot{P}_H / P_H)$ , no se afectado por ningún término impositivo. Así, la igualdad  $R = \omega(\cdot)P_H$  determina la tasa de variación del precio real de la vivienda consistente con el equilibrio en el mercado de la vivienda como activo:

$$\dot{P}_H = \left\{ \left[ ri_p(1-b) + (1-r)i_o(1-\tau_{IRPF}) \right] - \pi + d + m + k\tau_{IBI} \right\} P_H - \frac{R(H, Y, N)}{(1+\tau_{ITP})(1-c)} \quad (\text{A.2})$$

En lo referido al comportamiento de la inversión residencial bruta, ésta dependerá del precio de las viviendas nuevas y de los precios de los factores (suelo, trabajo y materiales de construcción), que en el texto se resumen en el precio del suelo. Esta relación puede escribirse como  $I = I(P_{HN}, P_L)$ . El precio del suelo, por su parte, puede depender tanto de la inversión residencial bruta,  $I$ , como del stock de capital residencial,  $H$ , es decir,  $P_L = P_L(I, H)$ . Sustituyendo esta última relación en la inversión residencial bruta, ésta dependerá ahora del precio de las viviendas nuevas y del propio stock,  $I = I_L(P_{HN}, H)$ , donde el subíndice  $L$  hace referencia al carácter endógeno del precio del suelo. No es difícil mostrar que la curva de oferta de viviendas nuevas cuando el precio del suelo es endógeno es más inelástica que su contrapartida con un precio del suelo exógeno. Finalmente, usando la condición de arbitraje entre los precios de las viviendas nuevas y usadas discutida en el texto principal,  $P_{HN}(1+\tau_{IVAD})(1-s) = P_H(1+\tau_{ITP})(1-c)$ , y restando la depreciación (a tasa  $d$ ) del stock existente, resulta la inversión residencial neta:

$$\dot{H} = I_L \left( P_H \frac{(1+\tau_{ITP})(1-c)}{(1+\tau_{IVAD})(1-s)}, H \right) - dH \quad (\text{A.3})$$

Nótese que algunos de los parámetros fiscales que aparecen en (A.3), en concreto los asociados a las unidades de vivienda de nueva producción, no están presentes en (A.2). Obsérvese también que cuando las viviendas nuevas y usadas están sujetas al mismo tratamiento impositivo y de subsidio, es decir cuando  $\tau_{IPP} = \tau_{IVAD}$  y  $c = s$ , los términos impositivos en (A.3) se anulan, y resulta la relación que regiría en ausencia de ambos.

Vale la pena señalar que la presente forma de modelizar el precio del suelo permite obtener éste en función de los valores del precio de la vivienda nueva y el stock de capital residencial. En efecto, sustituyendo  $I = I_L(P_{HN}, H)$  en la relación postulada para el precio del suelo, resulta, con una notación obvia,  $P_L = P_{LL}(P_{HN}, H)$ , de suerte que cuanto mayor sea el precio de las viviendas nuevas (y, por arbitraje, también el de las de segunda mano), todo lo demás constante, mayor será también el precio del suelo.

Las expresiones (A.2) y (A.3) constituyen las ecuaciones diferenciales (1) y (2) del sistema dinámico discutido en el texto principal. Introduciendo valores concretos para los diversos parámetros implicados, tanto fiscales como no fiscales, así como ciertas condiciones iniciales para  $P_H$  y  $H$ , resulta posible simular los efectos de (cambios en) las variables de política.

\*

\*

\*

*Abstract:* This paper discusses the document “*Making the Housing Market Work: A Proposal for Structural Reform*”, sponsored by the Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). The four proposals for reform therein are evaluated. These are: (i) fostering the rental housing market; (ii) suppressing the subsidies to owner-occupied housing embedded in the personal income tax; (iii) eliminating owner-occupied public housing and its reorientation to rental housing; and (iv) suppressing or drastically reducing the tax levied on purchases of pre-existing housing units, using the property tax to offset any loss of tax revenues. Some non-desired effects of these measures are highlighted and some alternatives that would achieve the same objectives with fewer side effects are considered. In particular, it is argued that (ii) unnecessarily restricts the set of instruments at the disposal of the policy maker. Actually, an appropriate redesign of tax subsidies could achieve better results. Concerning (iv), it is suggested that its effects could not be those expected, and may even be the opposite.

*Keywords:* housing market, tax subsidies to owner-occupied housing, housing policy

*JEL classification:* E62, H22, H24, R21, R31