

El coste de la política de vivienda: Un análisis a través de las distintas Administraciones Públicas

M.^a Teresa SÁNCHEZ MARTÍNEZ

Profesora de la Universidad de Granada. Departamento de Economía Aplicada. F. CC. Políticas y Sociología

RESUMEN: Durante el periodo comprendido entre 1997 y 2002 se ha producido en el mercado inmobiliario español un proceso prolongadamente expansivo, que ha generado una fuerte subida en los precios de la vivienda, transmitido inmediatamente al suelo y provocando un descenso importantísimo en la producción de viviendas protegidas. Los efectos no se han dejado esperar, un sobreendeudamiento de las familias españolas, y un número cada vez mayor de ciudadanos, sobre todo jóvenes para los que adquirir una vivienda se ha convertido en un objetivo inalcanzable. El conocer el volumen de los recursos públicos destinados hacia el sector de la vivienda es obligada referencia para valorar el esfuerzo realizado por las diferentes administraciones públicas en este mercado. Los recursos empleados se sitúan en torno al 1,2% del PIB, de los cuales, las dos terceras partes corresponde a gastos fiscales, y el tercio restante a gastos presupuestarios. Comparada con otros países europeos, España se emplaza en los niveles más bajos de gasto público destinado a vivienda. Los datos nos confirman que la política de vivienda se ha relajado en estos últimos años, las dotaciones presupuestarias han ido disminuyendo de forma progresiva, lo que hace reflexionar sobre la necesidad de un papel más activo de la política de vivienda.

Descriptores: Política de vivienda. Gasto público. Fiscalidad. Accesibilidad. Descentralización administrativa.

I. INTRODUCCIÓN

Durante el periodo comprendido entre 1997 y 2002 se ha producido en el mercado inmobiliario español un proceso prolongadamente expansivo, que ha generado una fuerte subida en los precios de la vivienda y del suelo. Los efectos no se han dejado esperar, un sobreendeudamiento de las familias españolas, que ha alcanzado más del 70% de su renta bruta disponible, con la consiguiente merma de su capacidad adquisitiva, y un número cada vez mayor de ciudadanos, sobre todo jóvenes, que ven retrasada su edad de emancipación más allá de los treinta años y para los que adquirir una vivienda se ha convertido en un objetivo inalcanzable.

Situaciones como la descrita, con graves problemas de accesibilidad para gran parte de la población, son las que fundamentan la intervención de los poderes públicos en el mercado de la vivienda, para tratar de favorecer el acceso a la vivienda a aquellos hogares que no disponen de suficientes recursos y promover todas las iniciativas que redunden en la consecución del mismo. A lo largo de este trabajo se va a evaluar la importancia de esta intervención en el mercado de la vivienda durante este periodo, a través de la cuantificación del gasto público destinado a la vivienda en España, considerando tanto las cantidades que los gobiernos destinan a las distintas actuaciones protegidas de viviendas y suelo, mediante partidas presupuestarias, denominado gasto directo, como aquellas cantidades que dejan de percibir con motivo de la intervención fiscal sobre la vivienda, denominado gasto fiscal.

Se observará, sin embargo, que contrariamente a lo demandado por la coyuntura del momento, la política de vivienda se ha relajado, disminuyendo el esfuerzo de gasto público en términos del PIB, generándose un fuerte declive de las iniciaciones de las viviendas protegidas frente al despegue espectacular de la vivienda libre.

2. INTERROGANTES ACERCA DE LA EFECTIVIDAD DE LA FISCALIDAD DE LA VIVIENDA

El tratamiento fiscal de la vivienda es un tema amplio y complejo, no solo en la legislación fiscal española, también es común para la generalidad de los países de nuestro entorno, puesto que la vivienda ha sido tradicionalmente objeto de gravamen por todas las Haciendas Públicas.

Si nos remontamos al siglo XIX, denominado el siglo de los impuestos de producto, hasta el establecimiento de la imposición personal, predominante en el siglo XX, el impuesto sobre el valor de la vivienda fue uno de los cuatro impuestos¹ del sistema de tributación real o de producto establecido después del triunfo de la Revolución Francesa. En la actualidad, la vivienda sigue siendo considerada como un bien de fácil tributación en todos los países de nuestro entorno, por lo que entra a formar parte de la imposición directa personal sobre la renta y el patrimonio, de la imposición real, que grava la mera existencia del bien y de los impuestos indirectos sobre el gasto en la adquisición y venta de la vivienda.

Esto es así, sobre todo, por tratarse de un bien de difícil ocultación relativa, en comparación con otros activos, ya que por sus características de tangibilidad y localización resulta imposible escapar al control fiscal y además, por atribuírsele genéricamente una fuerte potencialidad como indicador de la capacidad económica. Asimismo, si tenemos en cuenta que la vivienda es un bien cuya utilización es necesaria por parte de toda la

población, prácticamente todos los habitantes de un país se convierten en potenciales contribuyentes a causa de este motivo, y exceptuando algunos impuestos especiales², la totalidad de las figuras impositivas estatales y parte de las locales inciden sobre la vivienda.

La vivienda es un elemento importante del patrimonio personal, y también una fuente real o potencial de obtención de renta, de ahí que el tratamiento fiscal de la vivienda se sitúe entre el gravamen y los incentivos o bonificaciones fiscales. La heterogeneidad de usos de los bienes inmobiliarios (la vivienda puede ser considerada como bien de consumo, como inversión patrimonial o como inversión empresarial) implica que el tratamiento que la política fiscal confiere a la vivienda sea de una notable complejidad. A estas razones hay que añadir que el valor de la vivienda se utiliza como base para gravámenes que afectan a los tres niveles administrativos, es decir a la Hacienda Central, a las Haciendas Autonómicas y a las Haciendas Locales. La recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que se nutre en su mayoría de las transacciones de viviendas, forma parte del presupuesto de ingresos de los gobiernos autónomos. En el caso de las Administraciones Locales, estas son conscientes de que buena parte de su recaudación depende de los impuestos a los que esta sujeto el uso y la transmisión de las viviendas, siendo el impuesto sobre la propiedad de los bienes inmuebles (IBI) una de las fuentes básicas de ingresos de los presupuestos de estos entes locales. Este es el principal motivo por el que dicho impuesto esté sometido a una constante presión para aumentar la recaudación, debido al crecimiento que experimentan los servicios y gastos de los gobiernos locales.

Los gobiernos, al imponer estos gravámenes persiguen distintas finalidades. Por una parte, con los impuestos personales, al ser progresivos, se persigue fundamentalmente un efecto redistributivo sobre la renta, amén de objetivos de política económica y que denominaremos gastos

¹ Las llamadas «cuatro viejas» contribuciones estaban formadas por el impuesto sobre el valor de la vivienda, el impuesto de puertas y ventanas (también recaía sobre la vivienda), la contribución territorial (sobre el producto agrícola) y la contribución industrial (en forma de patentes).

² Los únicos impuestos que no recaen sobre la vivienda son los impuestos Especiales, de Aduanas o los Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica. El resto de los impuestos que se aplican en el Sistema Fiscal español están de alguna u otra manera relacionados con la actividad inmobiliaria en general y con la vivienda en particular.

fiscales, y por otro lado, con la imposición indirecta y la real, la finalidad es principalmente recaudatoria. Esta fiscalidad incide en el mercado de la vivienda y en la economía en general, generando una serie de efectos que se materializan de diversas formas. En primer lugar, sobre la decisión de los consumidores entre las dos formas de tenencia, alquiler o propiedad. En segundo lugar, sobre la posible traslación de los incentivos fiscales a los precios de las viviendas³, cuando se producen fuertes aumentos de la demanda, no correspondidos por la oferta, dada su inelasticidad a corto plazo. En tercer lugar, sobre la medida en que estos incentivos contribuyen a la consecución de objetivos redistributivos. Se deberían fomentar todas aquellas figuras impositivas que contengan un mayor signo de progresividad y que afecten en mayor medida al volumen de renta y riqueza. En el caso de los incentivos fiscales a la vivienda, las principales críticas se centran en estos aspectos, por cuanto se les acusa de ser regresivos, al favorecer a los contribuyentes

con mayores niveles de renta y de favorecer a los propietarios de viviendas frente a los arrendadores (ROSEN, 1985). En cuarto lugar, por las repercusiones que una fuerte incentivación fiscal de la vivienda pueda tener en la asignación de recursos. Desde el punto de vista microeconómico, debe producir una asignación eficiente de los recursos productivos, para lo cual se necesita que el sistema impositivo sea neutral⁴, que se eviten interferencias en el buen funcionamiento del mercado. En el caso de la vivienda, las consideraciones fiscales pueden influir en la proporción del ahorro nacional que se asigna a la vivienda, en el régimen de tenencia o en la forma de financiarla. Y por último, sobre el coste de oportunidad en términos de recaudación impositiva no materializada que las Administraciones Públicas asumen.

Teniendo en cuenta los datos proporcionados por las Memorias de la Administración Tributaria que publica la Secretaría de Estado de Hacienda (FIG. 1), se observa como esta deducción se halla más

FIG. 1. Deducciones de la cuota por la adquisición vivienda habitual 1994-1998

Base Imponible Mill.ptas	1994			1998			Diferencial 1994-1998 (1)-(2)
	Total Declarantes	Beneficiarios	Beneficiarios/ T.Declarantes (1)	Total Declarantes	Beneficiarios	Beneficiarios, T.Declarantes (2)	
Menos de 0,4	607.157	27	0,00	706.026	1.683	0,24	0,23
0,4-1	2.398.738	316.819	13,21	2.294.100	291.032	12,69	-0,52
1-1,4	2.491.719	542.144	23,76	2.453.401	641.130	26,13	2,37
1,4-2,2	3.680.333	925.294	25,14	4.267.592	1.234.223	28,92	3,78
2,2-3	1.986.329	607.165	30,57	2.290.663	775.242	33,84	3,28
3-5	1.764.822	573.715	32,51	2.361.960	875.947	37,09	4,58
5-9	536.796	203.541	37,92	799.928	335.354	41,92	4,01
9-15	108.198	39.934	36,91	180.340	75.350	41,78	4,87
15-25	26.283	8.465	32,21	47.847	17.743	37,08	4,88
Más de 25	30.257	8.131	26,87	58.869	18.997	32,27	5,40
Total	13.611.709	3.220.039	23,66	15.424.100	4.254.678	27,58	3,92

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria 1994 y 1998, y elaboración propia.

³ Sobre los efectos que sobre los precios de la vivienda tienen las políticas impositivas véase LÓPEZ GARCÍA. (2001).

⁴ Neutralidad impositiva significa, sobre todo, que los impuestos no reduzcan sustancialmente el nivel de actividad económica de los individuos o no reduzcan su ahorro, no disminuyan los riesgos que están dispuestos a asumir

quienes adquieran activos financieros y no afecten negativamente a las inversiones de los empresarios, pues todas ellas son decisiones de gran trascendencia para la actividad económica, que pueden ser muy negativamente alteradas por el sistema impositivo en su conjunto o por algún impuesto en concreto.

implantada en el colectivo de contribuyentes de rentas medias y altas. La proporción de declarantes que se acogieron a esta deducción en 1998, superaba el 40% en los intervalos de renta comprendidos entre 5 y 15 millones de pesetas, seguido por la proporción de declarantes entre 3-5 y entre 15-25 millones de pesetas, que constituían un 37,1% mientras que, por el contrario, para rentas declaradas por debajo de un millón de pesetas, el porcentaje de beneficiarios apenas era del 12,5 por ciento, y entre un millón y 1,4 millones era del 26,13%.

Comparando estas cifras con las del periodo 1994, en el que aún no se habían producido las tensiones alcistas de los precios de las viviendas que ya aparecen en 1998, se comprueba cómo se producen aumentos de más de 3 puntos porcentuales en las proporciones de declarantes para niveles de renta de 1,4 a 3 millones de pesetas, de más de cuatro puntos porcentuales entre 3 y 25 millones de pesetas y de más de cinco puntos porcentuales para bases de más de 25 millones de pesetas declaradas, lo que limita el carácter progresivo del impuesto. Parecidas conclusiones se desprenden al analizar la deducción media por adquisición de vivienda para cada tramo de renta, mayor cuanto más se sube en la escala de rentas, y

presentando diferencias crecientes entre 1994 y 1998, conforme aumentan las bases imponibles declaradas (FIG. 2).

Todo lo expuesto nos indica que la fiscalidad de la vivienda constituye hoy en día un problema vivo y lleno de interrogantes. Principalmente cuando se trata de analizar el tratamiento fiscal de las rentas que genera. Las consideraciones acerca de la falta de eficiencia y equidad que estos incentivos fiscales conllevan, han conducido a diversos analistas a proponer su eliminación, a pesar de que esta medida sería costosa en términos de cálculo político, dado el gran apoyo ciudadano con que cuentan este tipo de medidas.

3. COSTE DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN ESPAÑA

3.1. Gasto público indirecto o fiscal

Los gastos fiscales son aquellos a través de los cuales el Estado persigue la obtención de determinadas finalidades de política fiscal, concediendo beneficios e incentivos tributarios. Tienen su justificación en el cumplimiento de determinados objetivos de política económica y social, debido a lo cual es importante su cuantificación para conocer

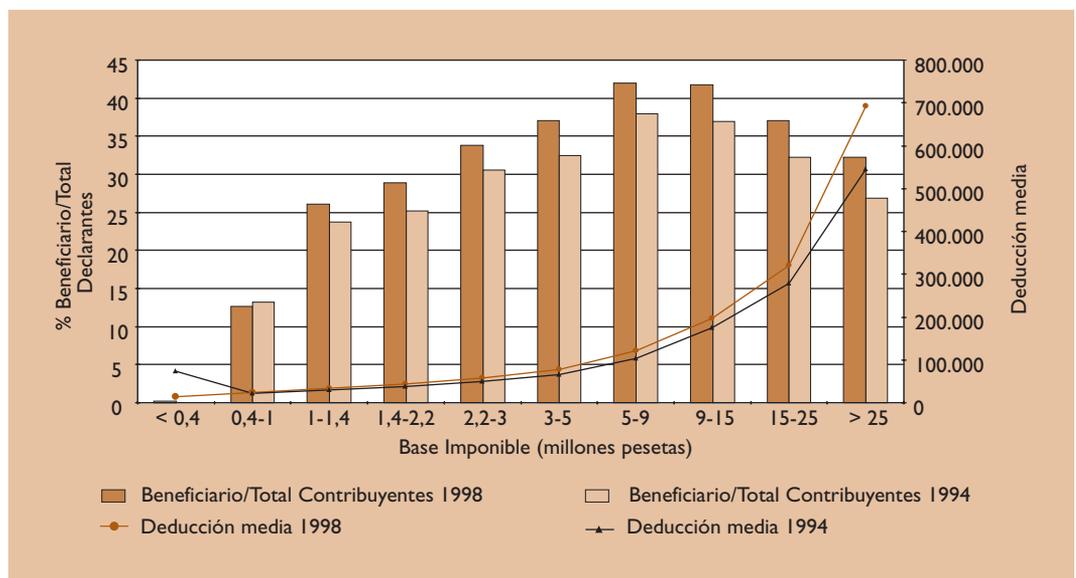


Fig. 2. Deducción de la cuota por la adquisición de vivienda. (Porcentaje de beneficiarios sobre el total de declarantes y Deducción media)

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria 1994 y 1998 y elaboración propia.

el coste de cada uno de los estímulos otorgados a diversas rentas, actividades y sectores económicos. El sistema de apoyo fiscal a la vivienda en España es el más generoso dentro del conjunto de países de la UE y de la OCDE, lo que supone un fuerte estímulo al acceso a la propiedad frente al acceso en alquiler (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 1993).

A continuación se analiza el volumen de gastos fiscales para el periodo 1997-2002, resumido en la FIG. 3, en función de la procedencia de la administración pública que sostiene la correspondiente pérdida de ingresos tributarios, y por las distintas figuras impositivas.

La Administración Central es la que soporta prácticamente la totalidad de la pérdida recaudatoria, más del 99% del gasto fiscal en vivienda, en los que aparecen en primer lugar los beneficios fiscales que afectan a la vivienda dentro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, por un importe del 60%, seguido por la pérdida recaudatoria del IVA, con un 39,3% sobre el total de gastos fiscales. Las Comunidades Autónomas y Locales no llegan a alcanzar el 0,5% de los gastos fiscales.

La deducción por adquisición de vivienda es el beneficio fiscal más importante y con mayor interés económico y social. Hasta la última reforma de la Ley 40/1998, el límite de la deducción era del 15% de las cantidades satisfechas en la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, con el límite del 30% de la base imponible. Estos estímulos a la adquisición han centrado fuertes críticas, por considerarlos regresivos (ROSEN, 1985), tanto si se trata de equidad horizontal, al favorecer más el acceso a la propiedad que al alquiler, como de equidad vertical, pues se ayuda más a las familias con rentas más altas. En primer lugar, la adquisición de viviendas por parte de las familias aumenta conforme vamos subiendo en la escala de rentas. Segundo, cuanto mayor es la renta de una familia, mayor es la cantidad absoluta gastada en vivienda y, por tanto, mayores son las cantidades que se pueden deducir, es decir, mayor es la ayuda fiscal. Y tercero, cuanto mayor es la renta gravable, en presencia de impuestos progresivos, mayor resulta el ahorro fiscal resultado de las deducciones fiscales⁵ (LÓPEZ GARCÍA, 2003).

FIG. 3. Gastos fiscales

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ESTADO	4.203,61	4.537,40	5.161,40	4.809,99	5.197,13	5.566,12
IRPF	3.158,18	3.232,24	3.618,06	2.823,01	2.995,35	3.349,31
Intereses hipotecarios	1.344,36	1.179,22	-	-	-	-
Deducciones cuota	1.570,43	1.808,86	3.538,85	2.823,01	2.995,35	3.349,31
Alquiler vivienda habitual	243,40	244,16	79,21	-	-	-
IMPUESTO PATRIMONIO						
Exención vivienda habitual	-	-	-	-	25,62	23,38
IVA						
Tipo reducido y superreducido	1.045,43	1.305,16	1.543,34	1.986,98	2.176,16	2.193,43
COMUNIDADES AUTÓNOMAS						
Exención AJD a la VPO(b)	53,51	43,48	39,81	28,50	25,89	18,30
CORPORACIONES LOCALES						
Bonificación IBI a las VPO (b)	6,02	4,89	4,48	3,21	2,91	2,06
TOTAL GASTOS FISCALES	4.263,14	4.585,76	5.205,69	4.841,70	5.225,93	5.586,48
% PIB 0,86	0,87	0,92	0,79	0,81	0,81	0,81
% PIB (sin incluir gasto fiscal IVA)	0,65	0,62	0,65	0,47	0,47	0,49

Unidad: Millones de euros.

(b) Estimación propia

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria y Presupuestos de Gastos Fiscales (Ministerio de Hacienda), y elaboración propia.

⁵ Esta incentivación de la vivienda en España se vio estimulada todavía más con la Ley 48/1985 de reforma parcial del IRPF, que supuso una acumulación aún mayor del

tratamiento preferencial a la vivienda, al permitir la desgravación por adquisición de viviendas nuevas no habituales, vigente hasta 1991.

Con la puesta en marcha de la Ley 40/1998, la deducción en cuota de las cantidades adquiridas en la adquisición de la vivienda habitual junto a la deducción por las aportaciones a cuentas vivienda, se configuran como una de las pocas deducciones que se van a mantener. Entre las novedades a destacar con respecto a esta deducción se encontraría el límite máximo a deducir, expresado ahora en términos absolutos, 9.015,2 euros (aproximadamente 1.500.000 de pesetas), frente al anterior límite porcentual del 30 por ciento de la base liquidable, y unos porcentajes del 25% en los dos primeros años y el 20% en los restantes para los primeros 4.507,59 euros (750.000 pesetas) y del 15% para los restantes 4.507,59 euros. En estas condiciones, la deducción es más equitativa, pues va a generar algunas ganancias de ahorro para los niveles de renta bajos (ONRUBIA & *al.*, 1998) y frenará la desgravación en las rentas más elevadas.

A partir del año 2000 se observa una disminución en la cuantía de las deducciones en cuota por adquisición y aportaciones a cuentas ahorro vivienda, tal como ponen de manifiesto las cifras aportadas por los Presupuestos de Beneficios Fiscales, que podría explicarse por las mayores limitaciones impuestas, aun a pesar de que los porcentajes a aplicar en las deducciones sean superiores a los practicados antes de 1999.

La deducción de intereses de los préstamos que financian la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual, eran deducibles de la base imponible, con los límites máximos de 800.000 pesetas para declaraciones individuales y 1.000.000 de pesetas para las declaraciones conjuntas. Con la reforma del IRPF de 1998 (Ley 40/1998) se integran en la deducción por adquisición o rehabilitación de la vivienda a aplicar sobre la cuota íntegra. La cuantía de este beneficio fiscal llegó a ser de 1.344 millones de euros en 1997 y de 1.179 millones de euros en 1998. Al igual que la anterior desgravación, este instrumento fiscal es considerado regresivo, fundamentalmente por ser una deducción en la base⁶.

⁶ La deducción por intereses, ya sea en la base o en cuota, es una medida casi general en todos los países. Sin embargo, tenemos como excepción a Alemania, que suprimió totalmente esta deducción, tras una reforma fiscal en 1987, justificando esta medida como una forma de desincentivar el endeudamiento, ya que se estaban produciendo financiaciones del 100% del valor de la vivienda y la morosidad e impago

El reducido parque de viviendas en régimen de alquiler existente en nuestro país se ha convertido en un eterno problema sin resolver, convirtiéndose en una asignatura pendiente hoy en día. La política de congelación de alquileres vigente prácticamente hasta la reforma introducida por el Real Decreto 2/1985, y que todavía hoy perdura en los llamados contratos de «renta antigua», junto con la política de vivienda gubernamental favorecedora de la vivienda en propiedad, han sido los factores causantes de esta escasez de viviendas en alquiler, provocando una rigidez adicional de la oferta y de la demanda de viviendas, una infrautilización y envejecimiento prematuro de nuestro patrimonio inmobiliario. El porcentaje de viviendas en propiedad es el más alto de la Unión, de un 81% del total de viviendas principales, seguida de Irlanda, con un 80%, e Italia, con un 78%. Al mismo tiempo, el porcentaje de viviendas vacías es, junto a los mencionados países, de los más altos de su entorno, con un peso del 20,28% del stock total de viviendas principales para 2001⁷. Esta realidad contrasta con la que presentan los países occidentales que nos rodean, donde los porcentajes de viviendas alquiladas supera ampliamente al del mercado español (FIG. 4). Países de la Unión Europea, como Alemania, Holanda o Dinamarca presentan porcentajes de vivienda en alquiler significativamente altos, del 57%, 47% y 45%, respectivamente, mientras que en España el porcentaje de viviendas en alquiler sobre el parque total, tan solo supone el 11,5%, el más bajo de la Unión Europea, según el avance de datos aportado por el último censo de Población y Vivienda 2001.

La necesidad de tener un mercado amplio de viviendas en alquiler se justifica plenamente por diversos motivos. El primero de ellos estaría vinculado a objetivos redistributivos, para dotar a los estratos de población de menores ingresos de viviendas de alquiler de carácter social, a las que pueden acceder, tras el pago de una renta acorde con sus posibilidades económicas. En

por adquisición de la vivienda estaba creciendo de forma desmesurada.

⁷ El número de viviendas vacías en España según las cifras de los censos de población elaborados por el INE, eran de 2.475.639 en 1991 y de 2.894.986 el año 2001, lo que ha supuesto un incremento del 16,9% en este periodo intercensal, y que el número de viviendas vacías en porcentaje del total de viviendas principales en el 2001 se sitúe en el 20,28%.

FIG. 4. Regimén de tenencia y disponibilidad de vivienda 2000

	En % viviendas principales					Viviendas por cada 100 hogares	Viviendas por cada 1000 habitantes	Viviendas vacías en % del stock total
	Propiedad	Alquiler			Total			
		Social	Privado					
España	81	13	2	11	147	485	13,9 (2001)	
Austria	55	45	23	22	115	465	4,6 (1990)	
Bélgica	63	37	7	30	110	455	3,9 (1990)	
Dinamarca	55	45	19	26	104	470	3,9 (2000)	
Alemania Occ.	43	57	10	47	98	452	7,5 (1998)	
Francia	54	46	17	29	121	494	6,9 (1999)	
Irlanda	80	20	11	9	100	345	10,2 (1991)	
Italia	78	22	6	16	121	434	21,3 (1991)	
Holanda	48	52	35	17	96	416	1,2 (1999)	
Portugal	68	32	4	28	135	465	10,5 (1991)	
Reino Unido	69	31	21	10	98	411	3,6 (2000)	
Suecia	62	38	22	16	102	483	0,9 (2000)	
Media UE	61	39	18	21	112	452		

Alquiler privado: Bélgica, Alemania, España, Francia, y Portugal, año 1999.

Alquiler social: España y Portugal, año 1990, Alemania, año 1995.

Fuente: Trilla (2001), Euroconstruct (2001), Housing Statistics in the European Union (2002) y elaboración propia.

España, la información disponible respecto al peso del alquiler social, situaba a éste en 1990, en tan solo el 2% del parque total de viviendas, sin que haya previsiones de que esta cifra haya crecido en este tiempo, lo que comparado con el resto de los países de nuestro entorno, demuestra el abandono por parte de las Administraciones Públicas de la promoción de viviendas sociales en alquiler. Se tienen los casos de países como Holanda e Inglaterra, en el que el peso de la vivienda social⁸ en alquiler es superior al alquiler privado (del 35% de alquiler social frente al 17% de alquiler privado en Holanda, y del 21% frente al 10% en Reino Unido).

En segundo lugar, un mercado amplio de viviendas en alquiler implicaría una mayor racionalidad en la elección de los ciudadanos acerca de la forma acceso a la vivienda, sobre

todo para los hogares de nueva creación. Para éstos, un gran endeudamiento en los primeros años de formación del hogar les resultaría muy gravoso, por lo que les sería difícil acceder a una vivienda si no es en alquiler, dada su mayor inestabilidad económica. Además, es conveniente la existencia de un mercado suficiente de viviendas para alquilar, no sólo para aquellos hogares de primera creación, sino por la necesidad de facilitar la movilidad geográfica para todos aquellos ciudadanos que por motivos fundamentalmente laborales o de estudios deben trasladarse por distintas zonas territoriales. Un funcionamiento eficiente del mercado de alquiler puede ser particularmente importante para una mayor movilidad de los hogares. En general se puede incidir que los costes de transacción,

⁸ El concepto de alquiler social debe ser matizado teniendo en cuenta la definición utilizada por los diferentes países. Por ejemplo, Bélgica, Francia, Italia y Portugal consideran alquiler social el importe regulado para viviendas de propiedad o gestión pública, destinado a hogares de bajo nivel de renta o por algún otro criterio de inserción laboral. Sin embargo, Dinamarca, Alemania, Austria, Irlanda y Reino Unido recogen como alquiler social las actividades de alquiler con importe regulado que recibe

financiación, tanto en el caso de titularidad o gestión pública como en el caso de entidades privadas sin fines de lucro. España se situaría en este segundo grupo.

⁹ Algunos estudios sugieren que los ratios de movilidad laboral, entendido como el número de cambios residenciales asociados con la aceptación de un nuevo trabajo sobre un total de observaciones, son superiores para los arrendatarios que para los propietarios (BARCELÓ, 2003).

tanto del mercado de alquiler como del resto de mercados de la vivienda puede tener consecuencias negativas para la movilidad laboral (LUNDBORG, 1999), por lo que teniendo en cuenta que éstos son menores en el caso del mercado de alquiler que en el de vivienda en propiedad, el ratio de movilidad laboral es mayor para las viviendas de alquiler⁹. En definitiva, una oferta amplia de viviendas en alquiler facilitaría enormemente la movilidad laboral (EUROPEAN CENTRAL BANK, 2003).

Por último, la existencia de un parque suficiente de viviendas en alquiler podría colaborar a una mayor estabilización de los ciclos inmobiliarios, sirviendo de amortiguador para las bruscas oscilaciones de los precios de las viviendas, con lo que se produciría una mejor asignación de los recursos e influiría positivamente en la reducción de los riesgos de las denominadas burbujas especulativas sobre el mercado inmobiliario. Todo lo expuesto incide en que una dimensión adecuada del mercado de alquileres contribuye a alcanzar objetivos no solamente de equidad como vimos al principio, sino también de eficiencia económica (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002).

La mejora del tratamiento fiscal de la vivienda habitual en alquiler se planteó como algo necesario, desde una perspectiva estrictamente distributiva, en la reforma parcial de la Ley 18/1991 del IRPF. Frente a la existencia de beneficios fiscales para los adquirentes de una vivienda en propiedad, se propuso que aquellas familias cuyas rentas no

alcanzaban para comprar una vivienda, también tuviesen alguna bonificación por el pago de sus alquileres. Se introducen, por tanto, las ayudas fiscales al alquiler, a las que se les atribuyen efectos redistributivos de carácter positivo e igualitarios, por cuanto actúan a favor de las familias de bajos niveles de renta, que tienen que pagar grandes cantidades de alquiler (consecuencia de la liberalización de los alquileres, introducida por el Decreto Ley 2/85) y que no tienen posibilidades de acceder a una vivienda en propiedad, debido a sus altos precios.

Planteándolo desde esta perspectiva, se estimó que lo más conveniente era su definición como deducción en cuota y su delimitación sobre los siguientes parámetros: nivel de renta de los arrendatarios (3,5 y 5 millones de pesetas según sea declaración individual o conjunta) y relación entre alquiler y renta de los mismos (las cantidades satisfechas por el alquiler tenía que ser superior al 10% de los rendimientos netos y no exceder de 100.000 pesetas).

En la FIG. 5 se pueden analizar los datos referidos a la deducción por alquiler de vivienda habitual para los siete años de vigencia de esta deducción. El peso de esta deducción, tanto en lo que se refiere al número de beneficiarios como sobre el total de deducciones no es demasiado relevante, aunque teniendo en cuenta el reducido parque de viviendas en alquiler, su importancia fue aumentando paulatinamente, pasando del 3,24 % al 4,62% en el número de beneficiarios sobre el total de contribuyentes para el

FIG. 5. Deducción por alquiler de vivienda habitual

Año	Beneficiarios		Importe (millones ptas)		Importe Medio		Beneficiarios/ T. Contribuy. %	Importe/ T. Deducc. %
	Total	Var%	Total	Var%	Total	Var%		
1992	399.910		17.468		43.680		3,24	2,02
1993	450.707	12,7	20.917	19,7	46.409	6,2	3,52	2,30
1994	604.330	34,1	30.026	43,5	49.685	7,1	4,43	2,88
1995	655.713	8,5	37.290	24,2	56.869	14,5	4,63	3,07
1996	677.738	3,4	39.773	6,70	58.685	3,2	4,62	3,01
1997	674.008	-0,01	40.498	0,02	60.085	0,02	4,49	2,86
1998	661.008	-1,97	40.624	0,31	61.371	2,14	4,29	2,58

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria, varios años y elaboración propia.

periodo de vigencia de la deducción, y del 2,02% hasta el 3,01% en la cuantía del importe sobre el total de deducciones.

Sin embargo, existen detractores hacia esta medida, en general, sobre las deducciones tanto para propietarios como inquilinos. Si lo que se desea es mantener la equidad horizontal entre propietarios y arrendadores, lo más adecuado sería la eliminación del trato fiscal ventajoso para propietarios y ocupantes (SIMON, 1981), antes que la de extender los beneficios a los arrendatarios, utilizando un criterio diferenciador por fuentes absolutamente contrarias a la naturaleza del impuesto. La mejor forma de promover la equidad de un Impuesto Personal sobre la Renta no es precisamente que se igualen las exclusiones, dado que estas no siempre van a ser justas, sobre todo frente a aquellas rentas que nunca van a ser excluidas, sino todo lo contrario, o sea, ampliar el número de inclusiones, de forma que se equipare el tratamiento fiscal para el mayor número posible de rentas y contribuyentes. Tal como señala MUSGRAVE & al (1991), una ayuda fiscal generalizada a la vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler, es de dudosa validez. Podría ser deseable la ayuda en particular, a la vivienda de bajo coste, y en este caso se exigiría la limitación de la protección fiscal a los pagos de alquiler y la deducción de los intereses sobre esa vivienda. Pero con ese fin las protecciones fiscales rara vez suponen una solución acertada ya que los impuestos que pagan las familias de bajo nivel de renta, si es que estas familias son gravadas (muchas quedan exentas del pago de impuestos), son tan bajos que apenas representan una diferencia importante.

La última reforma del IRPF contempla una reducción, de hasta el 50%, para los propietarios de viviendas en alquiler en los ingresos declarados en sus rentas por el concepto de rendimientos de capital inmobiliario arrendado, siempre que la vivienda ocupada sea la habitual, y pudiéndose aplicar un mayor porcentaje de gastos de amortización. Se trata de una medida dirigida a incentivar la oferta de

viviendas en alquiler, al igual que el paquete de medidas de reforma económica que se ha aprobado actualmente¹⁰. Se trata de incentivos fiscales para las sociedades de nueva creación que inviertan en inmuebles y los destinen al arrendamiento. Las rentas procedentes del mismo tributarán al 5% en el Impuesto sobre Sociedades¹¹, igual que las plusvalías obtenidas por la venta de estas viviendas, siempre que se reinviertan en otros inmuebles para alquilar en los tres años siguientes de la venta. Para beneficiarse de estas ventajas, los promotores deberán cumplir unos requisitos mínimos: que se oferten un mínimo de 10 viviendas en alquiler y la superficie no supere los 135 m², o sean VPO; otro requisito es que al menos un tercio de los contratos de alquiler incluya una opción de compra a favor del inquilino, y que limiten la evolución del coste de alquiler a un incremento anual de 0,75 puntos por debajo de la evolución del IPC en las viviendas libres. Con posterioridad a dicho proyecto de ley de medidas de reforma económica se ha hecho extensiva esta mejora en el marco fiscal a las sociedades dedicadas exclusivamente al alquiler de viviendas rehabilitadas en los últimos tres años, equiparándose así a las de nueva creación.

Se han anunciado por parte del gobierno también una nueva serie de medidas fiscales que prevén favorecer el acceso a la vivienda. Éste se ha comprometido, con anterioridad a las elecciones autonómicas y municipales celebradas en mayo de 2003, a suprimir el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que se aplica al dinero que los padres aportan a los hijos para la adquisición de una vivienda. También ha planteado la reducción del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentales, de forma que habría una bonificación en cuota del 50 % para los jóvenes menores de 35 años, para las familias numerosas y para los contribuyentes con ingresos no superiores a 3,5 veces el salario mínimo interprofesional. Por último, se vuelve a retomar las desgravaciones en el IRPF para las viviendas en alquiler, aunque en este caso la deducción se aplicaría en el tramo

¹⁰ Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril de medidas de reforma económica.

¹¹ A pesar de acogerse como bastante positiva esta medida por parte del sector de promotores, éstos reclamaban una total igualación con la fiscalidad de los Fondos de Inversión Inmobiliarios, del 1% en el Impuesto sobre Sociedades.

Este tipo impositivo se podría lograr, si además de cumplir los requisitos mencionados en la reforma introducida, la sociedad limita la renta de la vivienda o ésta tiene categoría de VPO. Por otro lado se olvidan de los arrendadores individuales, que suponen un gran porcentaje dentro del sector

autonómico¹², de un porcentaje del 20% de las cantidades satisfechas por este concepto, con un límite máximo de 840 euros y se permitirá deducir también la cantidad del 20% en la cuota de aquellas cantidades invertidas en la adquisición de viviendas de segunda mano destinadas al alquiler, con un límite máximo de 900 euros y por un periodo mínimo de cinco años.

Aunque no corresponda directamente a la fiscalidad, es importante mencionar la necesidad de dotar de mayor seguridad jurídica a los arrendadores frente a los conflictos contractuales inherentes a desahucios por incumplimiento en el pago o daños en los inmuebles. En este sentido, las medidas aprobadas por el Gobierno incluyen el compromiso de modificar la ley de Enjuiciamiento Civil para agilizar los procesos de desahucio y reclamación de deudas.

Si se considera que el alquiler es el régimen más adecuado para el primer acceso de los jóvenes a la vivienda (CES, 2002), se hace imprescindible promover el desarrollo del alquiler social, tan testimonial en España con respecto al resto de países de la UE. La creación por parte de algunas comunidades y municipios de las llamadas bolsas de viviendas en alquiler, en las que se promueven acciones de acercamiento entre propietarios, los jóvenes, las administraciones, a través de gestores de intermediación, o de seguros multirriesgos, son un buen ejemplo para que se consiga generar una mayor confianza en este sector. Al mismo tiempo, se debería incidir más en la consecución de un mayor grado de cumplimiento sobre los objetivos marcados en las actuaciones protegibles en materia de alquiler en los diferentes planes de vivienda, como el actual Plan de Vivienda 2002-2005.

Siguiendo con los beneficios fiscales, en cuanto al *Impuesto sobre el Valor Añadido*¹³, se toma como dato el obtenido de los

presupuestos de beneficios fiscales. Aunque la inclusión de estos beneficios resulta un tema debatido, al carecerse de unanimidad doctrinal respecto al contenido exacto de los gastos fiscales en el IVA, la opción adoptada, por el carácter comunitario del elenco de exoneraciones fijado en la Sexta Directiva y por la rigurosidad metodológica del cálculo del tipo medio ponderado, es considerar como tales a los tipos súper reducidos (4%) y reducidos (7%), por separarse del tipo estándar de la Unión Europea y por el carácter incentivador que dichas tipos reducidos tienen para determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios, entre los que destacan los tipos reducidos en la vivienda libre y súper reducidos en las viviendas protegidas de régimen especial.

Como consecuencia del perfil expansivo que ha caracterizado al mercado inmobiliario en el periodo 1997-2002, con cifras de construcción de viviendas que no se habían alcanzado desde la década de los setenta, la importancia de este gasto fiscal ha ido creciendo de forma continuada en este periodo, y así lo demuestran los datos obtenidos de los presupuestos de gastos fiscales, en los que el coste fiscal del IVA ha aumentado más del doble en seis años (concretamente entre 1997 y 2002 el gasto creció un 109,8%), lo que repercute en un aumento del peso de la política fiscal medido en términos del PIB, ya que de considerarlo como beneficio fiscal a no considerarlo, la cifra sería de un 0,81% del PIB a algo más de la mitad, un 0,49%, lo que a efectos comparativos con otros países hay que tener en cuenta qué beneficios fiscales se incluyen.

Desde un punto de vista comparativo, entre nuestro país y otros miembros de la Unión Europea, se puede apreciar que los impuestos indirectos en la adquisición de viviendas y en el proceso de rehabilitación, se sitúan entre los más bajos de nuestro entorno, por lo que la trascendencia de este

¹² Un gran número de Autonomías han hecho uso de sus competencias para regular las deducciones en vivienda. En siete de ellas (Andalucía, Asturias, Islas Baleares, Cataluña, Galicia, Madrid y la Comunidad Valenciana) se aplican deducciones para el régimen de alquiler, dentro de un amplio abanico, entre el 5% y el 20% del alquiler pagado por la vivienda habitual, para contribuyentes jóvenes, entre 32 y 35 años (en Asturias no se establecen límites de edad para la deducción de alquiler), y con límites de cantidades máximas a deducir comprendidas entre los 150 euros en el caso de Andalucía y los 700 euros en la comunidad de Madrid. En el caso concreto de Cataluña, se

añaden algunos otros requisitos por los que es posible deducir el alquiler, como sería el hecho de estar parado, ser discapacitado, o ser familia numerosa.

¹³ Sin embargo, hasta 1997, en los Presupuestos de Gastos Fiscales, no se consideraba como beneficio fiscal la aplicación de un tipo reducido, basándose en que la existencia de diferentes tipos en el IVA era una característica propia del impuesto, no una excepción al principio de aplicación habitual de una norma tributaria, tal como se definían los gastos fiscales. Este criterio ha cambiado y ahora si se consideran como gastos fiscales los tipos súper reducido y reducido.

beneficio fiscal supondrá sin duda una pérdida recaudatoria mucho más considerable que en el resto de la mayoría de países comunitarios.

Por último, dentro de los impuestos estatales, aparece un nuevo supuesto de exención en el Impuesto sobre el Patrimonio (Ley 6/2000 del Impuesto sobre el Patrimonio, art. 25.1) para la vivienda habitual, hasta un importe máximo de 150.253,03 euros. Esta exención, que se ha empezado a aplicar en el ejercicio 2001, implica tan sólo un 0,4% del total de gastos fiscales.

Para las Comunidades Autónomas, el gasto fiscal proviene de la exención que disfrutaban las viviendas protegidas en el impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados. Las viviendas protegidas están exentas del pago de este impuesto tanto en el momento del otorgamiento de la escritura pública, que supone un 0,5% del valor escriturado, como en el momento de formalización del préstamo hipotecario, al que se le deja de aplicar otro 0,5% sobre la cuantía garantizada. Todo ello equivale aproximadamente a un 1% del importe del préstamo. La cuantía estimada¹⁴ de este gasto fiscal, al contrario de lo que sucedía con la pérdida recaudatoria en el IVA, ha sufrido un continuo descenso. La causa ha sido el fuerte retroceso de las viviendas protegidas en este periodo, que ha llegado a alcanzar el peso más bajo en el total de iniciaciones de los últimos veinte años, situándose en mínimos históricos en el 2002, puesto que entre enero y octubre de 2002 fue de tan sólo el 8,73% sobre el número total de viviendas iniciadas, según datos del boletín estadístico del Ministerio de Fomento. Para el ejercicio 2002, su cuantía se estima en un 0,3% del total de beneficios fiscales a la vivienda.

¹⁴ La base sobre la que se calcula el tipo impositivo exento ha sido estimada partiendo de la información suministrada por la Dirección General para la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento, sobre el número de viviendas protegidas construidas (número de viviendas terminadas), los precios mínimos y máximos de venta, para calcular el valor en el mercado del total de viviendas de protección oficial en cada año analizado y para cada tipo de régimen, así como el total de créditos concedidos a las viviendas de protección oficial. Para los ejercicios anteriores a 1999 se han tomado los precios máximos de venta de las viviendas protegibles de acuerdo con lo establecido por el Real Decreto 1932/1991, en función de las diferentes áreas geográficas establecidas. Con la entrada en vigor del Plan 1998-2001, desaparecen las áreas geográficas homogéneas y se establece un precio básico nacional a partir del cual las CCAA podrán fijar las cuantías máximas de los precios.

En cuanto a las Corporaciones Locales, las viviendas de protección oficial gozan de una bonificación del 50% en la cuota del Impuesto sobre Bienes Inmuebles durante tres años, contados desde el otorgamiento de la calificación definitiva¹⁵. Estos beneficios fiscales también han sido estimados. Se ha partido de la estimación del valor en el mercado de las viviendas protegidas ya calculado en el apartado anterior, al que se le ha ajustado un valor catastral¹⁶, sobre el que posteriormente se ha calculado la bonificación descrita. La fuerte caída de este beneficio fiscal atribuible a las administraciones locales se debe, al igual que con el apartado del impuesto de Actos Jurídicos Documentados de competencia autonómica, a la drástica caída de actuaciones protegibles en materia de vivienda, y su cuantía es muy pequeña si la comparamos con el resto de los gastos fiscales a la vivienda, siendo de tan sólo el 0,04% para el año 2002.

3.2. Gasto directo o presupuestario

Las ayudas directas se basan principalmente en la producción pública de vivienda o en la provisión pública con producción privada, destinadas a familias con menores niveles de renta y con unos precios de venta o alquiler por debajo de los del mercado. En España se han llevado a cabo a través de los programas y planes de vivienda, fundamentalmente de la figura de la vivienda de protección oficial, VPO. Actualmente las actuaciones protegibles vigentes en el último Plan de Vivienda 2002-2005 se dividen básicamente en la vivienda

¹⁵ Ley 37/1992 del Impuesto sobre el Valor Añadido, disposición adicional 1ª.3. Esta bonificación ya estaba prevista en la Ley de Haciendas Locales, disposición transitoria 2ª.2, pero sólo con respecto de los edificios construidos hasta el 31 de diciembre de 1992 y computándose el plazo de tres años a partir de la fecha de término de la construcción. Con efectos desde 1/1/1997, los beneficios tributarios de las VPO se extienden a las viviendas con protección pública que dimanen de la legislación de las Comunidades Autónomas, siempre que los parámetros de superficie máxima protegible, precio y límite de ingresos de los adquirentes no excedan de los establecidos para las VPO.

¹⁶ El valor catastral guarda una referencia con el precio de mercado, que por decisión del Ministerio de Hacienda, está fijado en el 50% del valor de mercado. Quiere decir que el valor catastral de un bien que se revisa, ha de situarse alrededor de la mitad de lo que se obtendría si se vendiese en el mercado en ese momento. El alejamiento con respecto al valor de mercado intenta evitar componentes especulativas.

protegida de nueva construcción destinada a la venta o al alquiler, la adquisición de viviendas usadas, la rehabilitación de vivienda y las actuaciones en régimen de suelo. Las ayudas directas suelen estar más personalizadas que las fiscales por lo que presentan una mayor progresividad, aunque no por ello dejan de estar exentas de algunos problemas como los relacionados con problemas de fraude en la venta por precios superiores al fijado por la legislación, o el desvío de VPO hacia segundas residencias (SÁNCHEZ MARTÍNEZ, 2002).

A partir de mediados de los ochenta se asistió a un cambio importante en la política de vivienda, más flexible, personalizada, con un mayor grado de control y atención a los destinatarios, dejando de un lado la política hasta ahora dominante que consistía en asegurar un nivel de actividad del sector¹⁷. Los incentivos que se otorgan a través del presupuesto público, en los planes de vivienda, van dirigidos a hogares situados en los estratos de rentas más bajos, mientras que las ayudas fiscales se extienden a todo tipo adquirientes de viviendas, produciéndose una continua desviación hacia niveles de renta media y alta. Los incentivos fiscales son menos flexibles y más generalizados que las subvenciones o subsidios directos, al tener que ser diseñadas por Ley, aunque como contrapartida, requieren unos costos de control menores que las ayudas directas, donde hay que llevar a cabo un seguimiento más exhaustivo, caso por caso, para comprobar si se cumplen los requisitos necesarios para obtener las ayudas, y no solo en el momento de la concesión, sino a lo largo del periodo en que prevalecen dichas ayudas, lo cual implica un aumento considerable de los costes.

En este periodo se produjo otro proceso importante, como es el paso de una política dirigida exclusivamente por la Administración Central a otra en la que el papel de las Administraciones Territoriales empieza a ser predominante. La política de vivienda fue una de las competencias transferida con carácter pleno a las Comunidades Autónomas al consolidarse el estado de las Autonomías reconocido por nuestra Constitución. No obstante, por

tratarse de una cuestión de interés general, el Estado sigue elaborando planes de ayudas directas para la adquisición y rehabilitación de viviendas, que son administrados por las Comunidades Autónomas, dado que ellas son las que reciben las solicitudes de los aspirantes a beneficiarios y deciden sobre la pertinencia del otorgamiento de las ayudas. Además del plan estatal, las comunidades elaboran sus propios planes de vivienda, gemelos en cuanto a estructura con el plan nacional, mostrándose éstos especialmente activos en materia de cesión de suelo, canalizando y reajustando las cesiones de los diversos ayuntamientos.

Como consecuencia del proceso de descentralización y el avance cada vez mayor de la asunción de competencias en materia de vivienda y urbanismo por parte de las Comunidades Autónomas, la importancia de la inversión pública presupuestada en vivienda va tomando cada vez más peso con respecto a la estatal. El aumento progresivo del porcentaje en el total del gasto público directo de las autonomías ha pasado de ser del 65,3% al 73,5% en el periodo 1997-2002 (FIG. 6). Sin embargo, no puede decirse lo mismo del peso que el total de dichas partidas presupuestarias, tanto estatales como autonómicas, representan sobre el PIB, donde se ha pasado del 0,49% en 1997 a un 0,36% en 2002.

En concreto, para las Comunidades Autónomas, y ampliando algo más la serie de años analizados, el gasto directo en vivienda ha pasado de representar el 0,38% del PIB en 1993, al 0,26% en el año 2002. La caída en la participación, en términos de PIB, del gasto directo está relacionada con la disminución, cada vez más preocupante, de las iniciaciones de viviendas protegidas, tal como ya se viene comentando en apartados anteriores

La reducción en la contribución del gasto público directo en vivienda realizado por las comunidades se constata no sólo cuando se compara en términos del PIB, sino también a través de otros indicadores como son el presupuesto de gasto de las propias autonomías, donde el peso de la partida vivienda y urbanismo ha descendido desde el 3,41% en 1993 hasta el 2% en 2002 (FIG. 7).

¹⁷ A partir fundamentalmente del plan de vivienda 1984-1987 se abandona la denominada política de ayuda a la piedra, y se procede a una mayor personalización de las ayudas públicas, al tener en cuenta los niveles

de ingresos y la composición familiar en orden a la cuantificación de las subsidiaciones de intereses de los préstamos cualificados y las subvenciones personales.

FIG. 6. Gasto público directo

	1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	Mill. €	%										
ESTADO(a)	858,0	35,4	808,0	33,3	792,8	31,6	637,1	27,0	588,9	27,6	657,4	26,5
CCAA	1.615,6	66,6	1.618,5	66,7	1.713,3	68,4	1.723,5	73,0	1.544,3	72,4	1.820,7	73,5
Andalucía	179,5	7,4	194,1	8,0	207,4	8,3	200,0	8,5	220,0	10,3	276,3	11,1
Aragón	41,8	1,7	47,6	2,0	37,5	1,5	47,0	2,0	55,9	2,6	66,0	2,7
Asturias	67,8	2,8	48,1	2,0	48,1	1,9	56,7	2,4	61,5	2,9	71,2	2,9
Baleares	8,8	0,4	11,1	0,5	12,1	0,5	11,5	0,5	8,2	0,4	10,5	0,4
Canarias	66,4	2,7	76,7	3,2	87,0	3,5	96,4	4,1	108,8	5,1	116,7	4,7
Cantabria	9,6	0,4	13,1	0,5	10,9	0,4	11,2	0,5	10,5	0,5	12,3	0,5
Castilla y León	70,9	2,9	71,1	2,9	72,8	2,9	74,7	3,2	77,4	3,6	97,3	3,9
Castilla-La Mancha	67,3	2,8	67,8	2,8	68,1	2,7	62,5	2,6	46,2	2,2	52,8	2,1
Cataluña	284,7	11,7	241,8	10,0	251,5	10,0	256,3	10,9	56,9	2,7	67,8	2,7
C. Valenciana	166,4	6,9	165,1	6,8	166,5	6,6	179,4	7,6	173,6	8,1	206,1	8,3
Extremadura	70,3	2,9	73,0	3,0	89,9	3,6	94,4	4,0	81,0	3,8	87,2	3,5
Galicia	114,9	4,7	101,9	4,2	124,8	5,0	129,6	5,5	139,5	6,5	170,2	6,9
La Rioja	9,4	0,4	10,9	0,5	13,4	0,5	13,0	0,6	11,0	0,5	13,5	0,5
Madrid	301,1	12,4	331,3	13,7	357,6	14,3	327,1	13,9	323,4	15,2	346,6	14,0
Murcia	14,9	0,6	20,2	0,8	21,6	0,9	23,4	1,0	23,2	1,1	29,3	1,2
Navarra	55,7	2,3	54,5	2,2	53,9	2,1	51,0	2,2	57,9	2,7	63,5	2,6
País Vasco	86,2	3,6	90,2	3,7	90,2	3,6	89,3	3,8	89,3	4,2	133,4	5,4
TOTAL GASTO	2.473,6	100,0	2.426,5	100,0	2.506,1	100,0	2.360,6	100,0	2.133,2	100,0	2.478,1	100,0
% PIB	0,49		0,46		0,44		0,39		0,33		0,36	

Unidad: millones euros.

(a) Hasta 2001, son cifras de presupuestos liquidados.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

FIG. 7. Gasto público en vivienda y urbanismo de las CCAA

	Vivienda y Urbanismo Mill. Euros	Bienes Públicos Carácter Social Mill.euros	Estructura porcentual		
			% s/PIB	% s / B. Públicos Carácter Social	% s/Presupuesto CCAA
1993	1.450,03	21.642,71	0,38	6,70	3,41
1994	1.418,14	22.750,50	0,35	6,23	3,02
1995	1.522,68	26.611,80	0,35	5,72	3,08
1996	1.676,14	29.564,92	0,36	5,67	3,09
1997	1.615,64	30.675,79	0,33	5,27	2,76
1998	1.618,54	32.723,89	0,31	4,95	2,57
1999	1.713,29	35.429,40	0,30	4,84	2,53
2000	1.723,53	41.914,89	0,28	4,11	2,25
2001	1.544,29	47.205,66	0,24	3,27	1,80
2002	1.820,73	52.399,25	0,26	3,50	2,00

Fuente: Presupuestos CCAA, INE y elaboración propia.

La política de vivienda y urbanismo se incluye en el grupo funcional de *Producción de Bienes Públicos de Carácter Social*, compuesto por aquellos bienes con un fuerte efecto redistribuidor de renta, conocidos como bienes preferentes o de mérito, como son, además de ésta, sanidad, educación, bienestar comunitario, cultura y otros servicios comunitarios. Este grupo funcional se estima en una media de aproximadamente el 50% de muchos de los presupuestos autonómicos, aunque no todos, siendo las partidas de Sanidad y Educación las que se llevan la mayor parte del gasto destinado a este grupo, aproximadamente el 80-85% (el gasto destinado a sanidad ha perdido 7,45 puntos porcentuales desde 1993 a 2001, mientras que el gasto en educación ha ido escalando posiciones dentro del grupo funcional, un total de 10,36% en este periodo). Vivienda y urbanismo representaba el 6,7% en 1993, evolucionando de forma decreciente hasta llegar a suponer un 3,27% en el año 2001, prácticamente la misma cuantía que el gasto en bienestar comunitario y por debajo incluso que la partida presupuestaria de cultura (FIG. 8).

En la desagregación del gasto entre el Estado y las Comunidades Autónomas (FIG. 6) se destaca el mayor peso de la Comunidad de Madrid, que en el año 2002

aportaba el 14% del gasto directo total en vivienda, seguida por Andalucía, con un 10%, la Comunidad Valenciana, con un 8,3%, Galicia, con un 6,9% y País Vasco con el 5,4%.

La Comunidad de Madrid representa, dentro del ámbito inmobiliario, un ejemplo de fuerte concentración de las necesidades de viviendas dentro de un sistema urbano con una fuerte complejidad funcional. De hecho, a pesar de suponer el mayor porcentaje del gasto total en vivienda, es la comunidad que junto con las Islas Baleares, ha de destinar una mayor proporción de su renta familiar bruta (sin descontar los beneficios fiscales) para acceder a una vivienda, concretamente el 69% en el tercer trimestre del año 2002, mientras que en el extremo opuesto aparecen Extremadura y Castilla-La Mancha, con índices de accesibilidad muy por debajo, del 28,8 y 33,5 respectivamente, dentro de lo que se considera aceptable por parte de las entidades financieras¹⁸ (según fuentes del Banco de España y MOFO). En cuanto a los precios, los últimos datos publicados por Ministerio de Fomento, pertenecientes al cuarto trimestre de 2002, el precio medio en España se situaba en 1.288 €/m², estando Madrid (2.148 €/m²), País Vasco (1.958 €/m²), Cataluña (1.649 €/m²), Baleares (1.614 €/m²) y Navarra (1.413 €/m²), por encima del precio medio nacional, mientras que las

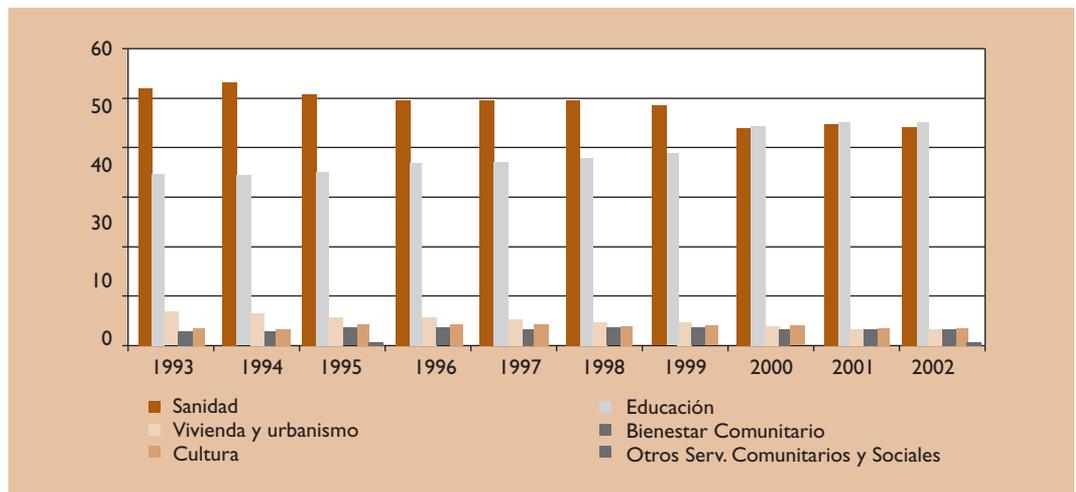


FIG. 8. Presupuesto de Gasto destinado a Bienes Públicos de Carácter Social

Fuente: Presupuestos CCAA y elaboración propia.

¹⁸ Se considera que en el momento en que una familia deba dedicar más de la tercera parte de sus ingresos para hacer frente

al pago de un crédito hipotecario, existe un serio riesgo de impago para la entidad financiera.

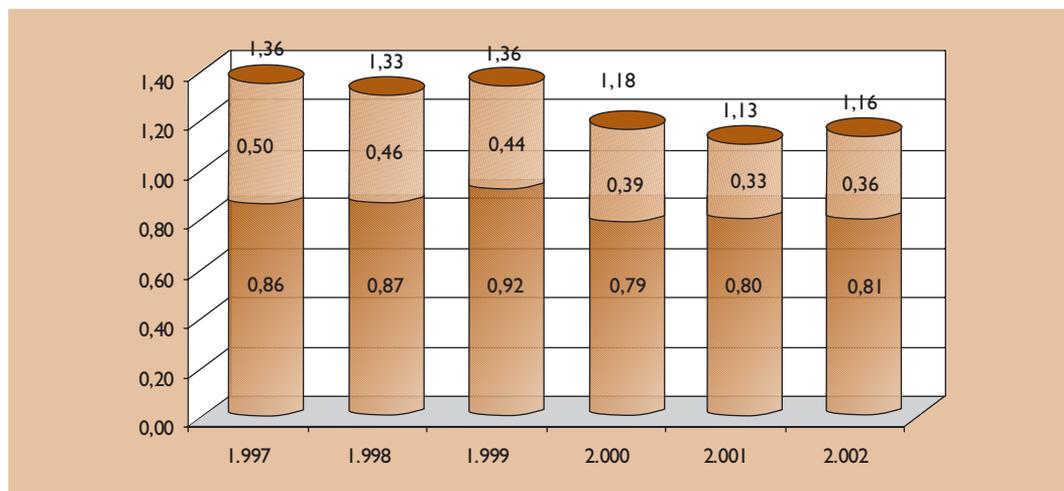


FIG. 9. Evolución de los recursos de origen público destinado a vivienda 1997-2002 (% PIB)

Fuente: Memorias de la Administración Tributaria y Pptos de Gastos Fiscales, Pptos Generales del Estado y de las CCAA, y elaboración propia.

autonomías de Extremadura y Castilla-La Mancha presentan los precios de la vivienda más bajos, 563 €/m² y 704 €/m², respectivamente.

A esta subida de los precios se alía un descenso importantísimo en la producción de vivienda protegida, sobre todo las de promoción pública y régimen especial, frente al auge de la oferta de la vivienda libre, fenómeno especialmente intenso en las principales áreas urbanas. En el periodo 1997-2002, se iniciaron 317,6 miles de viviendas protegidas, de un total de 2.845,5 miles de viviendas¹⁹, lo que representan tan sólo el 11,2% de las construcciones iniciadas en ese periodo.

Un análisis territorial de estos datos denota claramente una concentración de las viviendas protegidas iniciadas a lo largo del litoral mediterráneo y en las principales áreas metropolitanas, con un total del 79% de las actuaciones protegibles iniciadas, en Andalucía (26,6%, principalmente Sevilla y Cádiz), la Comunidad Valenciana (16,6%, destacando Alicante y Valencia), Murcia (9,4%), Cataluña (8,3%, sobresaliendo Barcelona), seguidas de Madrid (6,4%), Galicia (5,8%, sobre todo La Coruña) y País Vasco (5,7%, con Vizcaya a la cabeza).

¹⁹ Según datos del Ministerio de Fomento, sobre visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos.

3.3. Gasto público total en vivienda

En las FIGS. 3 y 6 se han presentado las cuantías de las ayudas públicas destinadas a la vivienda desarrolladas por la vía del gasto fiscal y del gasto directo, cuya estructura porcentual se recoge la FIG. 9, para el periodo 1997-2001.

La intervención fiscal sobre la vivienda tiene un peso específico elevado sobre los gastos directos, medido en términos del PIB, sobre todo a raíz de incorporar los beneficios fiscales que los menores tipos impositivos de IVA sobre la vivienda suponen. De no incluirlos, el peso total del gasto en vivienda sobre el PIB se situaría en torno al 0,85% en los últimos años analizados.

Independientemente de la inclusión o no del gasto fiscal en IVA, es visible la progresiva disminución que se está produciendo en el gasto público en vivienda, en un periodo, como el analizado, 1997-2001, de fuerte crecimiento de los precios de la vivienda y de agravamiento en la accesibilidad a una vivienda por parte de los hogares con menores niveles de rentas y de los jóvenes.

Realizando un estudio comparativo acerca de la diferente importancia global que otorgan otros países a la vivienda, se puede observar en la FIG. 10 cómo las políticas llevadas a cabo, medidas en términos de gasto en vivienda en porcentaje del PIB, han tenido intensidades distintas. En fechas recientes, el

FIG. 10. Gasto Público en Políticas de Financiación a la Vivienda. (Porcentaje del PIB)

	1980	1990	2000	
Bélgica	-	0,8	1,0	(1997)
Dinamarca	1,3	1,3	1,4	
Alemania	9,0	0,6	0,9	
Grecia	0,2	0,2	0,2	
España	1,3	2,3	1,4	(1999)
Francia	-	1,1	1,1	(1999)
Italia	0,3	0,1	0,1	(1998)
Luxemburgo	-	0,8	0,6	
Holanda	-	0,9	0,7	(1999)
Austria	1,4	1,3	1,3	(1999)
Portugal	-	0,3	0,8	
Finlandia	1,4	1,6	1,2	
Suecia	1,0	1,5	0,4	
Reino Unido	-	-	0,6	

Fuente: BCE (2003)

BANCO CENTRAL EUROPEO (2003) realizó un cálculo para el conjunto de la Unión Europea, donde se constata cómo el total de ayudas a la

adquisición de vivienda en España se situaba en torno al 2% del PIB de media para la primera mitad de los años noventa, disminuyendo a finales de la década (concretamente para el año 1999) en torno al 1,4%, coincidiendo con la estimación realizada en este trabajo. El gasto público en vivienda para España se sitúa muy por encima de países como Alemania, Reino Unido o Suecia, entre otros. En general, se observa una tendencia decreciente del gasto público destinado a vivienda para todos los países.

No obstante, tan esencial quizás como un posible aumento de los recursos públicos destinados a la vivienda, las reformas que se deberían producir dentro del marco de la política de vivienda para corregir los fuertes desequilibrios del mercado inmobiliario, deberían plantearse sobre en qué gastos se debe poner más énfasis para cumplir con el objetivo de facilitar el acceso a la vivienda. Si se tiene en cuenta la estructura del gasto total que absorbe la vivienda en España, la partida principal la componen los gastos fiscales, que absorben el 71,39% del gasto total en el año 2001, mientras que el 28,61% restante está constituido por las ayudas o subvenciones directas aportadas por los presupuestos. Los últimos informes

FIG. 11. Inversión en activos de las familias

	Estructura porcentual							
	Activos Inmobiliarios					Otros activos (1998)		
	1970	1980	1990	1995	1998	Acciones	Otros activos financieros	Otros activos mobiliarios
España ⁽¹⁾	...	65	73	71	67	9	20	4
Estados Unidos	22	27	27	23	21	20	50	8
Japón	10	14	8	10	10	3	44	43
Alemania	34	34	32	3	35	30
Francia ⁽²⁾	34	44	43	42	40	3	47	9
Italia	36	40	37	35	31	17	39	13
Reino Unido	...	40	44	33	34	12	47	7
Canadá	21	22	23	22	21	17	39	23

⁽¹⁾ Los datos de 1980 corresponden a los de 1984.

⁽²⁾ Los datos de 1998 corresponden a los de 1997.

Fuente: OCDE, (2003) (partiendo de las Cuentas financieras de los países de la OCDE; Estados Unidos, Reserva Federal, Flow of Funds Account of the United States, septiembre 2000; Japon, Economic Planning Agency, Annual Report on National Accounts 2000; Alemania, Deutsche Bundesbank, Ergebnisse der Gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung der Deutschen Bundesbank; Francia, INSEE, 25 ans de Comptes de Patrimoine (1969-1993), y Rapport sur les Comptes de la Nation; Italia, Banca d'Italia, Supplementi al Bollettino Statistico y estimaciones no publicadas; Reino Unido, Central Statistical Office, United Kingdom National Accounts, Financial Statistics; Canada, Statistics Canada, National Balance Sheet Accounts; España, NAREDO & al. (2002).

elaborados por instituciones como el Banco Central Europeo (BCE, marzo 2003) y la OCDE (abril, 2003), así como opiniones de expertos abogan por reducir los incentivos fiscales, sobre todo los destinados a incentivar la demanda, por cuanto inducen a la elevación de los precios de la vivienda y por potenciar al régimen de propiedad frente al alquiler. A pesar de que estas reformas serían políticamente difíciles, la experiencia de algunos países de la OCDE muestra que son posibles.

La fuerte incentivación fiscal a la vivienda puede generar una sobreinversión inmobiliaria, en detrimento de otras opciones inversoras más productivas para la economía (HENDERSHOTT & *al.* 1981). Se observa en la FIG. 11 cómo el porcentaje de activos inmobiliarios que forma parte del patrimonio de las familias es en España el más alto de la UE. La preferencia por la vivienda como inversión a largo plazo en España se sitúa en primer lugar frente a los activos financieros, lo que puede conducir a una pérdida relativa de los niveles de productividad, a una reducción en las posibilidades de crecimiento del país, y por tanto, a un descenso en los salarios reales y a un empobrecimiento general del país que lo fomenta. Teniendo en cuenta, además la previsible influencia de la pérdida recaudatoria conjunta que el Estado asume.

4. VALORACIONES FINALES

De todo lo hasta ahora expuesto, y en intento por sintetizar las valoraciones que merecen los datos obtenidos del análisis sobre el gasto público destinado a la vivienda en España, se puede concluir que las medidas de intervención que los poderes públicos han de adoptar para lograr un abaratamiento de la vivienda, no residen en la construcción masiva de viviendas, o una excesiva calificación de suelo urbanizable, sino en conocer de forma detallada las verdaderas necesidades de alojamiento de la población, sobre todo para los principales destinatarios de la política de vivienda, aquellos hogares con menores niveles de renta y especialmente para los jóvenes en edad de emancipación, que en los últimos años no están siendo atendidas. De hecho se constata, a la vista de los datos sobre gasto

público directo, que éste haya descendido hasta el 0,36% del PIB en el 2001, lo cual concuerda con la fuerte caída de las actuaciones protegidas, que han alcanzado mínimos históricos.

En segundo lugar, el mayor peso que las ayudas fiscales tienen sobre la política de vivienda, de un 0,81% del PIB en el 2001, puede ser muy cuestionado, como de hecho así sucede, por sus efectos sobre la distribución y neutralidad de la carga impositiva, y sobre el denominado efecto capitalización de la deducción, que implica que los beneficios fiscales acaben repercutiendo sobre el promotor y no en el adquirente. Se habrían de reorientar estas ayudas, de forma que se disminuyese la ausencia de neutralidad fiscal con relación al régimen de tenencia de la vivienda, con el objetivo claramente equitativo, de no seguir favoreciendo tan solo a los que deciden comprar, frente a los que alquilan.

La preocupante situación que en España atraviesa el mercado de vivienda en régimen de alquiler, que constituye tan sólo el 11,32% del parque total de viviendas, el más bajo de la Unión Europea, según el último censo de población y vivienda 2001, requiere desarrollar mayores incentivos, tanto fiscales como presupuestarias, y dirigidas tanto a los inquilinos como también a los propietarios. Un adecuado mercado de viviendas en alquiler tendría efectos positivos en nuestra evolución demográfica al favorecer la emancipación de los jóvenes del hogar paterno y también facilitar la movilidad de la fuerza laboral, con resultados directos sobre la competitividad de nuestra economía.

Con una adecuada política de rehabilitación se podrían poner en el mercado un importante número de viviendas actualmente desocupadas, disminuyendo la presión sobre las necesidades de suelo residencial, y al mismo tiempo favorecer la renovación de gran parte de los centros urbanos en proceso de declive. Alrededor de una tercera parte del total de viviendas en España corresponde a viviendas secundarias o están desocupadas, en lo que ha venido a denominarse el despilfarro inmobiliario español por muchos expertos del sector.

En definitiva, replantearse el papel de la política de vivienda de una forma no solo cuantitativa, basada en el cumplimiento de un determinado número de actuaciones, sino

además, con intervenciones más innovadoras e imaginativas, de los tres niveles administrativos, estatal, autonómico y local. Evidentemente, para que las autoridades municipales puedan asumir estas competencias debe plantearse una reforma de las Haciendas Locales que coadyuve a resolver sus problemas presupuestarios.

Sin embargo, no se debe olvidar que para cumplir estos objetivos, la disponibilidad de suelo a precios asequibles es un factor vital para cualquier política de vivienda, algo que no está ocurriendo en estos años. Asegurar unos recursos de suelo de forma estable para la promoción de viviendas protegidas, en propiedad o alquiler, es una responsabilidad ineludible por parte de dichas administraciones, fundamentalmente de los Ayuntamientos, pues la descentralización de la gestión pública sobre las competencias de suelo y vivienda no sólo ha sido solo a escala autonómica sino también a escala local. El derecho urbanístico es en estos momentos, difícil de dominar, debido a las diferentes normativas estatales y autonómicas que se

han llevado a cabo y se están desarrollando todavía. A lo que habría de añadir el debate ideológico sobre la mayor o menor intervención o liberalización del suelo.

Por todo lo anteriormente expuesto, la política de vivienda sigue estando de plena actualidad e inmersa en un complicado mercado inmobiliario como el español. No se debe olvidar que la vivienda está considerada, sin excepción, como uno de los componentes característicos del Estado del Bienestar, sin dejar de lado, además, que la vivienda es un activo considerado de carácter estratégico, con un importante poder de influencia sobre la sensibilidad de los ciudadanos, y a la que se le atribuye favorables consecuencias de estabilidad social. La Administración Central y no olvidemos también a los gobiernos autonómicos y locales, tienen actualmente en el contexto de la política de vivienda un importante reto, debiendo reflexionar sobre que instrumentos ha de poner más énfasis si quiere cumplir con el mandato constitucional de favorecer el acceso a una vivienda digna.

BIBLIOGRAFÍA

- BARCELÓ, C. (2003): «Housing Tenure and Labour mobility: a comparison across european countries», CEMFI Working Paper n° 0302, January.
- CES (2002): *Estudio sobre la emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.
- COMITÉ DE EXPERTOS EN VIVIENDA (1992): *Informe para una política de vivienda*, MOPT.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2003): *Structural factors in the EU housing markets*, marzo.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. & J. ONRUBIA (1992): «El gasto público en vivienda en España», *Hacienda Pública Española*, 120/121.
- HAU, H. (2001): «Estimating the volatility effect of a Tobin tax», Fondation Banque de France.
- HENDERSHOTT, J.H. & CHENG HU (1981): «Inflation and Extraordinary Returns on Owner-Occupied Housing: Some Implications for Capital Allocation and Productivity Growth», *Journal of Macroeconomics*, n° 2, vol. 3.
- LÓPEZ GARCÍA, M.A. (2001): *Política impositiva, precios y stock de vivienda*, Colección Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid.
- (2003): «Políticas de vivienda: eficiencia y equidad», *Papeles de Economía Española* n° 95, FUNCAS.
- LUNDBORG, P. (1999): «Transaction Taxes in a Search Model of the Housing Market», *Journal of Urban Economics*, 45.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Memorias de la Administración Tributaria*, varios años, Madrid.
- MUSGRAVE, R.A. & P.B. MUSGRAVE (1991): *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*, 5ª ed., McGraw-Hill.
- NAREDO, J.M. & O. CARPINTERO (2002): *El balance nacional de la economía española (1984-2002)*, Colección Estudios de la Fundación, n° 11, FUNCAS.
- OECD (2003): *Economic Survey of Spain*, abril.
- PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.
- PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO, Secretaría de Estado de presupuestos y Gastos, Dirección General de Presupuestos.
- ONRUBIA, J. & J.F. SANZ (1998): «Los efectos de la Reforma del IRPF sobre los compradores de vivienda habitual», *Papeles de Trabajo* 12/98, Instituto de Estudios Fiscales.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (1993): «El Carácter Redistributivo de la Política de Vivienda», *El Impacto de las Políticas Sociales: Educación, Salud, Vivienda*, I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, vol. VIII, Fundación Argentina.
- ROSEN, H.S. (1985): «Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity»,

- Handbook of Public Economics*, vol. I. Auerbach A.J. y Feldstein, M. (eds.), North Holland Amsterdam: 375-420.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Editorial Universidad de Granada.
- SIMON, W.E. (1981): *Reforming the Income Tax System*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- TRILLA, C. (2001): *La política de vivienda en una perspectiva europea comparada*, Colección Estudios Sociales, Fundación La Caixa.