

La fiscalidad de la vivienda: una comparativa internacional

José María Raya

Qué rasgos distintivos presenta la política de la vivienda en España? ¿La fiscalidad que recae sobre la vivienda en España es mayor o menor que en otros países? ¿En qué impuestos es menor o mayor? ¿Hay evidencias de evasión fiscal en el mercado de la vivienda? En este trabajo, se presenta un análisis de la política de la vivienda de España en relación con la de otros países de la OCDE, prestando especial atención a la política impositiva. Se incide de manera especial en la comparativa con otros países de la Unión Europea pues la política fiscal en Europa constituye el instrumento más importante que tienen los gobiernos de los países, al ser la política monetaria común.

1. Introducción: el mercado de la vivienda y la política de la vivienda

La vivienda merece atención por varias razones. En primer lugar, es un elemento importante de la riqueza así como el gasto más grande para la mayoría de los hogares. Adicionalmente, y como lo demuestra la reciente crisis financiera y económica, el funcionamiento del mercado de la vivienda puede tener repercusiones en la macroeconomía. En este sentido, un alto grado de volatilidad en los mercados de la vivienda y los hipotecarios puede tener efectos perturbadores en la economía. Siendo éstos: crear un efecto riqueza ficticio, reducir la inversión, ofrecer futuras viviendas y creación de hogares, y extrapolar los aumentos de los precios de la vivienda (y sus consiguientes ganancias de capital no realizadas) al comportamiento del individuo (aumentando, así, su endeudamiento). De hecho, como hemos visto, todas estas perturbaciones adversas pueden acabar afectando muy seriamente a la estabilidad financiera de los países.

Asimismo, un mercado de la vivienda que funciona adecuadamente favorece la deseable movilidad geográfica necesaria para garantizar eficiencia en el trabajo. Finalmente, la vivienda también merece atención por razones sociales. Por ejemplo, una vivienda adecuada puede mejorar las oportunidades de los niños en su desempeño educativo así como en su empleo futuro. Por ello, la política de la vivienda forma parte de la política de bienestar de los países, aunque, dicho sea de paso, se le ha prestado una menor atención que a la política de salud o la política de educación.

Los gobiernos tienen diversos instrumentos a su disposición para influir en los mercados de vivienda. Entre ellos, además de la política de gasto social, se sitúa la política impositiva. Mediante la política impositiva, los gobiernos pueden afectar la demanda de viviendas a través de cambios, por ejemplo, en los tipos impositivos del impuesto sobre la renta personal, o utilizar medidas más específicas orientadas exclusivamente hacia el sector de la vivienda. En este sentido, un sistema impositivo debería ser neutral y no afectar las decisiones de tenencia de la vivienda o de inversión del individuo.

En este trabajo, se presenta un análisis de la política de la vivienda de España en relación con la de otros países de la OCDE, prestando especial atención a la política impositiva. Igualmente, se incide de manera especial en la comparativa con otros países de la Unión Europea. Los mercados de la vivienda en la UE son en gran parte de carácter nacional, con un volumen bastante limitado de actividades transfronterizas. Adicionalmente la política fiscal en Europa



constituye el instrumento más importante que tienen los gobiernos de los países, al ser la política monetaria común.

El trabajo se estructura como sigue. En primer lugar, se presenta una descripción de las motivaciones para intervenir en el mercado de la vivienda así como de la política de la vivienda española en relación a la de los países de su entorno. A continuación se presentará una comparativa de la fiscalidad de la vivienda española en relación a la de otros países. En este apartado, se incidirá en la fiscalidad de la vivienda en sus distintas dimensiones: compra, tenencia y plusvalía, principalmente. También se tratará brevemente el fenómeno del fraude fiscal asociado al valor declarado en las transacciones inmobiliarias. El trabajo finalizará con la exposición de unas breves conclusiones.

2. La política de la vivienda en España

2.1 Justificación

El principal supuesto que da entrada a la intervención pública en el sector de la vivienda es la existencia de externalidades. Los individuos pueden apreciar los beneficios que las viviendas les proporcionan a ellos mismos, pero no su repercusión sobre los demás (ruidos, malos cuidados, fuego, etc.), fundamentalmente en cuestiones de salud. La regulación viene a solucionar estos problemas. Otras externalidades están relacionadas con los problemas de equidad, por el hecho de que los individuos pueden incorporar a sus funciones de utilidad el deseo de que otros disfruten de una vivienda digna. Ello daría entrada a la intervención pública para suministrar viviendas a estas personas de baja renta. A este respecto, podría argumentarse que la propiedad genera en sí misma externalidades positivas como un mayor compromiso social, un mayor cuidado por el entorno o una mejor educación de los hijos (Green and White, 1997; DiPasquale and Glaeser, 1999; Haurin et al. 2002; Dietz and Haurin, 2003). Este último aspecto justificaría las políticas a favor de la propiedad (subsidios, deducciones impositivas, etc.). Sin embargo, no está clara la bondad de la propiedad. En primer lugar, porque parte de su bondad puede ser debida, únicamente, a que los propietarios son individuos con mayor renta o mejor educación. En segundo lugar, porque un mayor porcentaje de propietarios tiene efectos negativos sobre la movilidad geográfica y, por tanto, sobre el mercado de trabajo (Shelton, 1968; Oswald, 1997; Ortalo-Magné y Rady, 2002; Raya, 2012).

Por otra parte, las principales razones en lo que respecta a la justificación de la intervención pública en torno a los argumentos específicos de equidad, son las dificultades en el acceso a la vivienda y al mercado de capitales. Un fallo que produce el mercado al dejar fuera del mismo a los que no alcanzan un nivel de renta y riqueza determinado.

Bajo este paraguas se justifican las políticas de subsidios a los préstamos hipotecarios de los más desfavorecidos o las políticas de provisión de viviendas de protección social y alquiler social.

Desde el punto de vista de la redistribución de renta, al igual que en otros mercados como el de la salud, la equidad horizontal se puede referir a un mínimo estándar, es decir: igualdad de acceso a los servicios de vivienda a unos mínimos de calidad y cantidad. Ahora bien, no hay acuerdo sobre donde deben establecerse los mínimos estándares. A este respecto, los problemas de vivienda están íntimamente relacionados con la exclusión social y con la necesidad de proteger a los grupos que más dificultades tienen para salir de la trampa de la pobreza.

Un problema mayor, con las mismas características analíticas de las externalidades, surge cuando la tasa de descuento privada excede la tasa de descuento social. En este caso el mercado no proporciona las cantidades ni calidades adecuadas. Esto da lugar a uno de los pocos argumentos a favor de subsidios a los precios (Borgia y Delgado, 2009).

Finalmente, el gobierno puede intervenir únicamente para favorecer el sector de la construcción ya sea temporalmente o desde un punto de vista estratégico. Este tipo de intervención se realiza con ayudas a las empresas constructoras o con menores impuestos directos e indirectos a la compra de viviendas nuevas. En este caso, la intervención tiene, únicamente, una justificación estratégica (o en términos de estabilidad).

Como se ha podido constatar, muchas de estas intervenciones no son coherentes con el mantenimiento del principio de neutralidad impositiva, ya que, en muchos casos, se estaría discriminando contra otras formas de inversión o contra un régimen de tenencia.

2.2 Comparativa de la política de la vivienda en España con otros países de su entorno europeo

Además de la función legislativa de la intervención pública sobre el sector inmobiliario mediante los planes de vivienda, las leyes del suelo y la Ley de Arrendamientos Urbanos¹, el sector público también interviene mediante sus medidas presupuestarias. Estas medidas agrupan las ayudas indirectas y las ayudas directas. Las ayudas directas aparecen en los sucesivos planes de viviendas y se materializan en subsidios de tipos de interés, acceso a préstamos cualificados y subvenciones personales. Las ayudas indirectas son las que proceden del tratamiento fiscal que se realiza a la vivienda habitual en el sistema impositivo afectando así el principio de neutralidad impositiva.

Tal y como se observa en la Tabla 1, España se encuentra muy por debajo de la media europea en lo que a gasto social en materia de vivienda se refiere, es decir, en políticas de ayudas directas. Aunque ha aumentado el gasto social por persona (después de un periodo descendente que coincidió con el auge inmobiliario, a partir de 2007, momento en que las dificultades de la población para acceder a una vivienda se acentuaron, el importe destinado por persona en España ha experimentado un incremento), en 2007 dicho gasto sigue estando por debajo de la mitad (40%) del gasto social medio por persona de la UE-15. Esto contrasta con políticas como las de Reino Unido (355%), Francia (171%), Dinamarca (173%) o Alemania (145%) cuyo gasto por persona en materia de vivienda está muy por encima de la media Europea. Este hecho se explica porque, en España, más del 75% del presupuesto destinado a política de la vivienda se destina a política de vivienda indirecta (como veremos más adelante: deducciones y exenciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, menores tipos impositivos de IVA, etc.). A título ilustrativo, también en el año 2007, el presupuesto de los beneficios fiscales correspondiente a la deducción en la cuota del IRPF por inversión en vivienda habitual (3.787,5 millones de euros), triplicó el presupuesto dedicado al acceso a la vivienda y fomento de la edificación (1.247,6 millones de euros). Este desequilibrio fue incluso superado en 2008 y 2009. Por tanto, se puede apreciar claramente como en España el volumen de gasto fiscal dedicado a potenciar la adquisición de vivienda, supera con mucho la partida presupuestaria destinada a facilitar el acceso a la vivienda y el fomento de la edificación.

Tabla 1. Prestaciones sociales en materia de vivienda. UE-15

País	2005	2007
Media UE-15	100,00	100,00
Bélgica	16,03	35,50
Dinamarca	172,03	172,92
Alemania	136,15	144,75
Irlanda	143,08	85,58
Grecia	96,11	93,83
España	34,15	40,42
Francia	179,56	171,25
Italia	3,90	4,33
Luxemburgo	78,86	84,50
Países Bajos	85,88	103,67
Austria	24,53	26,67
Finlandia	61,62	57,58
Suecia	127,65	122,00
Reino Unido	340,41	355,25

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE-base.

Así, atendiendo a las políticas de vivienda llevadas a cabo por los distintos estados, los países de la UE-15 se pueden

clasificar en tres grupos diferenciados que exponemos a continuación. El primer grupo, en el que situamos a España (además de Portugal, Grecia, Bélgica, Italia, Luxemburgo e Irlanda), está integrado por países cuya característica principal es un reducido gasto social en materia de vivienda, muy por debajo de la media europea. Asimismo, estos países cuentan con un parque de viviendas de alquiler muy reducido. En España sólo un 2% del parque de viviendas es de protección social. En general, se trata de países donde el régimen de tenencia predominante es la propiedad.

Dentro del segundo grupo, con un amplio mercado de alquiler privado encontramos a Francia o Dinamarca, que son países que invierten grandes cantidades de dinero público en incentivar dicho régimen de tenencia de forma privada. También está incluida en este bloque Alemania donde la población ha optado históricamente, por la tenencia de la vivienda principal en régimen de alquiler. El tercer grupo de países se caracteriza, fundamentalmente, por contar con un amplio mercado de vivienda de alquiler social. Se trata de Suecia, el Reino Unido y los Países Bajos.

3. La fiscalidad de la vivienda en España: una comparativa internacional

En este apartado vamos a proceder a una comparativa, clasificada según distintos conceptos impositivos, de la fiscalidad española sobre la vivienda, con respecto a varios países de la OCDE. En primer lugar, se realizará una comparación de la imposición indirecta a la compra de viviendas. A continuación, se comparará la imposición a la tenencia. En este caso la comparativa se centrará en la imputación de rentas y las deducciones por intereses y/o capital al propietario de una vivienda que compra con préstamo hipotecario. Finalmente, se evaluarán otras fuentes de divergencia fiscal entre la legislación española y la de los países analizados como la imposición por plusvalías o la imposición local sobre bienes inmuebles. En relación a los países, éstos serán, en particular, Estados Unidos, Dinamarca, Alemania, Países Bajos y el Reino Unido.

Matizar que el análisis se centra en la tributación sobre la vivienda habitual. La vivienda secundaria tiene una tributación respecto a la compra y transmisión prácticamente idéntica en todos los países analizados. Con respecto a la tenencia de una vivienda secundaria, hay más países que imputan rentas y que la incorporan a la tributación del impuesto sobre el patrimonio o las plusvalías (España entre ellos).

3.1 Compra de la vivienda

En cuanto a la imposición indirecta a la vivienda en propiedad en España (Real Decreto-Ley 20/2012), la compra de vivienda nueva se ha gravado al tipo superreducido del 4% en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) de forma transitoria, en principio, hasta el 31 de diciembre de 2012 (a partir de entonces, se grava al tipo reducido del 10%). La rehabilitación tributa actualmente al tipo reducido del 10% para, a partir del 31 de diciembre de 2013, pasar al tipo básico del 21%. En cuanto a la compra de vivienda de segunda mano, en España la tributación se realiza a partir del impuesto de transmisiones patrimoniales (ITP). El ITP es un impuesto cedido a las comunidades autónomas (CCAA). Actualmente, el tipo aplicado es del 8%. Sin embargo, producto de las necesidades financieras de las comunidades autónomas así como de su homogeneización con el IVA, todo apunta a que en 2013 la mayoría (si no todas) de las CCAA españolas aumentarán el tipo impositivo del 8% al 10%.

En el resto de países analizados (Oxley y Haffner, 2010), sólo en los Países Bajos (19%) se tributa, actualmente, por la compra de vivienda de nueva construcción². En cambio, el tipo aplicado actualmente en España a las rehabilitaciones es sensiblemente menor al aplicado en el resto de países: Reino Unido (17,5%), Alemania y Países Bajos (19%) y Dinamarca (25%). Finalmente, todos los países aplican impuestos sobre transmisiones de viviendas existentes (ver Tabla 2).

Tabla 2. Comparativa de la imposición sobre la compra de vivienda

	España	Reino Unido	Dinamarca	Alemania	Países Bajos	Estados Unidos
Nueva construcción	4%	0%	0%	0%	19%	0%
Rehabilitación	10%	17,5%	25%	19%	19%	-
Viviendas existentes	8%	1-4%	0,6-1,2%	3,5%	6%	0-2,2%

Fuente: elaboración propia

3.2 Tenencia de vivienda

En la Tabla 3, se presentan los distintos aspectos que distinguen la imposición sobre la tenencia de vivienda en propiedad en España respecto a diversos países de su entorno (BCE, 2009; Oxley y Haffner, 2010). Se tratarán básicamente tres aspectos: la imputación de rentas, la desgravación por intereses y la desgravación por devolución del principal del préstamo hipotecario. Habitualmente, estos tres aspectos forman parte del impuesto sobre la renta.

En España no se tributa por imputación de rentas³ si la vivienda es la vivienda habitual (si la vivienda no constituye la vivienda principal, se imputa un 2% del valor catastral, salvo si el valor catastral ha sido revisado recientemente en cuyo caso el porcentaje es un 1,1%). Esta práctica es tam-

bién habitual en los países analizados, donde, únicamente en los Países Bajos se tributa por este aspecto.

Sin embargo, en el apartado de las deducciones en el impuesto sobre la renta por devolución de los intereses y el principal de un préstamo hipotecario, es donde la legislación española ha sido más generosa tradicionalmente. En este sentido, en cuanto a la devolución de los intereses, ya observamos como en el Reino Unido y en Alemania, esta posibilidad no existe. En cambio, tanto en los Países Bajos como en Dinamarca la desgravación tiene lugar en la base imponible del impuesto. En este sentido, se trata de una desgravación regresiva pues es mayor el porcentaje aplicable para aquel individuo con un mayor tipo impositivo marginal. En cambio, tanto en España como en Dinamarca, el porcentaje aplicable es idéntico para todos los individuos, ya que se aplica en la cuota íntegra.

En BCE (2009) se realiza un análisis más exhaustivo de esta deducción por intereses para todos los países de la Unión Europea. Además de Alemania y Reino Unido, en Austria, Chipre, Malta y Eslovenia no se permite. Sin embargo, en Bélgica se permite deducir 1.990 € más 660 € adicionales los primeros 10 años de hipoteca. En Irlanda se aplica el 20% sobre una base de, como máximo, 16.000 € para la primera adquisición y durante los 7 primeros años, luego el límite sobre el que aplicarla se reduce hasta los 6.000 €. En Grecia se desgrava el 20% con límites según el tamaño de la vivienda y el número de hijos y se aplica a la parte de los préstamos hipotecarios inferior a los 200.000 €.

En Francia, la desgravación es del 20% sobre una base de como máximo 7.500 € y sólo durante los primeros 5 años de préstamo hipotecario. En Italia se aplica el 19% sobre una base de, como máximo 4.000 €. En Luxemburgo se deducen 1.500 € por persona que habita la vivienda durante los primeros 6 años, en los cinco siguientes la cantidad se reduce a 1.125 €, y, a partir del duodécimo año, se reduce a 750 €. En Portugal es del 30% con un límite de 574 €.

En España, además de la posibilidad de deducirse un 15% de los intereses del préstamo hipotecario, la desgravación permite (con un límite de 9.015 €) hacer lo propio con las cantidades satisfechas en concepto de devolución del principal. Este sí que ha sido un aspecto diferencial de la tributación española sobre la vivienda que, además, te-

nía un elevado coste recaudatorio. De hecho, en términos de cifras presupuestarias, la desgravación fiscal por adquisición de vivienda en el IRPF ha supuesto un gasto para el Estado de aproximadamente 77.560 millones de euros, desde su entrada en vigor en 1979 hasta 2010. Durante el periodo 2000-2009, la desgravación en el IRPF por la compra de vivienda habitual, ha costado 53.000 millones de euros (aproximadamente el 5% del PIB). El valor máximo se alcanzó en 2006, cuando el coste recaudatorio llegó a ser de 6.311 millones euros⁴. Recientemente, dicha deducción ha sido eliminada, pero, de momento, sin efectos retroactivos, con lo que su coste recaudatorio se mantendrá durante mucho tiempo.

Tabla 3. Comparativa de la imposición sobre la tenencia de vivienda

	España	Reino Unido	Dinamarca	Alemania	Países Bajos	Estados Unidos
Imputación de rentas	No	No	No (reemplazada por un impuesto sobre el bien inmueble)	No	0,55% (si valor es mayor a 75.000 €)	No
Deducción intereses	Deducción en la cuota: 15% intereses y principal: hasta 31-12-2012	No	Deducción en cuota: 33% hasta 50.000 DKK y 25% para importes mayores	No	Deducción en base	Deducción en base (hasta préstamos de 1 millón \$)
Deducción principal	Deducción en la cuota (15% intereses y principal: hasta 31-12-2012)	No	No	No	No	No

Fuente: elaboración propia

3.3 Otras imposiciones sobre la vivienda: plusvalías e impuestos sobre la propiedad

En la Tabla 4 se comparan otros impuestos sobre la vivienda entre España y los países analizados (BCE, 2009; Oxley y Haffner, 2010). En particular, la imposición sobre las plusvalías y el impuesto sobre bienes inmuebles. En el caso de las plusvalías⁵ a excepción de Alemania y Estados Unidos, lo habitual es que la vivienda principal esté exenta si el importe de la venta es reinvertido en la adquisición de otra vivienda (como ocurre en España con las ganancias de capital que tributan en el IRPF). En cuanto a la imposición sobre bienes inmuebles, en todos los casos, se trata de una imposición local. En España el tipo impositivo es similar al de Alemania, inferior a los de Estados Unidos y Dinamarca pero superior a los de los Países Bajos, por ejemplo.

Tabla 4. Comparativa en términos de otras imposiciones sobre la vivienda

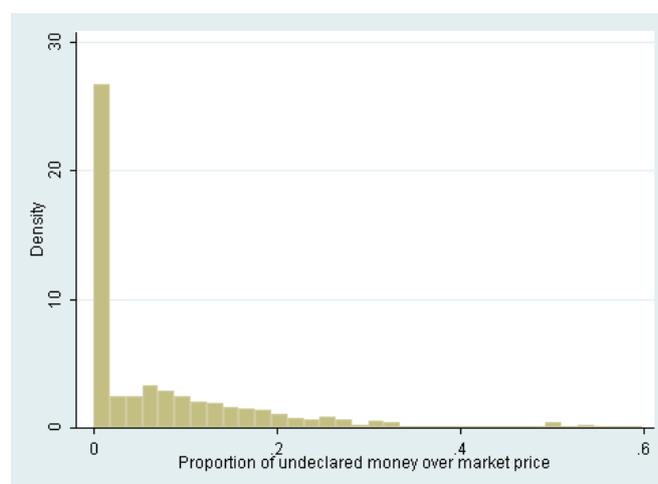
	España	Reino Unido	Dinamarca	Alemania	Países Bajos	Estados Unidos
Plusvalías	No (vivienda principal si se reinvierte el importe)	No (vivienda principal si se reinvierte)	No (vivienda principal), excepto que el área sea mayor a 1.400 m2	Sí, si vendida antes de 10 años	No	Sí.
Impuesto sobre bienes inmuebles	Sí, impuesto local (alrededor del 0,3-1,2%)	Sí, impuesto local	Impuesto municipal por el suelo (0,6-2,4%) y compartido por la construcción del inmueble (1-3%)	Impuesto local (0,3-1%)	Sí, impuesto local (0,034-0,178)	Sí, impuesto local (alrededor de 1,7%)

Fuente: elaboración propia

4. La evasión fiscal

La evasión fiscal también erosiona el principio fiscal de neutralidad. Así, si el fraude fiscal es mayor en la compra de vivienda que en la compra de otro tipo de activos, se incentiva la compra de vivienda. La evasión fiscal ligada a la vivienda puede tomar muchas formas. En este apartado utilizamos el término como sinónimo de defraudación del valor real del bien vivienda en la transacción, en el sentido de que el valor declarado es inferior al real. La obtención de datos acerca de este tipo de evasión fiscal es muy complicada, por motivos obvios asociados a los propios incentivos a realizar dicho fraude. Por este motivo, en este apartado no se presentará una comparativa europea. Sin embargo, recientemente, García-Montalvo y Raya (2012), calculan la media de los pagos no declarados en las transacciones notariales inmobiliarias. Ello es posible porque en su base de datos reúnen, para una muestra de transacciones entre 2006 y 2010, tanto el precio de venta final (proporcionado por una agencia inmobiliaria) como el precio de registro notarial. Declarar el precio de una casa por debajo del precio real pagado tiene ventajas fiscales para los compradores y vendedores. El comprador paga menos por impuestos de venta, mientras que el vendedor paga menos por impuestos por ganancias de capital más bajos. Ahora bien, en esta operación el comprador no siempre obtiene un beneficio fiscal a largo plazo. Así, si el comprador no consigue repetir el fraude cuando venda la vivienda, declarará una ganancia de capital superior a la realmente satisfecha aumentando de esta manera sus pagos impositivos futuros⁶. El Gráfico 1 muestra que, en un porcentaje no despreciable de transacciones, no se recurría a dinero no declarado ya que el precio declarado en el registro notarial era idéntico al precio de transacción. Sin embargo, hay muchas operaciones en las que ambas cantidades no coincidían. La divergencia promedio es del 8%, aunque supera el 10% para las operaciones en las que se observa algún porcentaje de dinero no declarado.

Gráfico 1: Distribución de la proporción de dinero negro sobre el precio de la vivienda en España



Fuente: elaboración propia

5. Implicaciones

Un mal diseño de la política económica de la vivienda puede tener consecuencias graves en términos de una excesiva volatilidad de los precios de la vivienda o una reducción de la necesaria movilidad geográfica (Andrews et al, 2011). Es decir, un mal diseño de la política de la vivienda, puede tener efectos negativos tanto en términos de eficiencia como de equidad.

Como hemos visto, uno de los factores diferenciales de la fiscalidad sobre la vivienda de España, es la existencia de la desgravación por la compra de vivienda habitual (aunque a partir de enero de 2013 se elimine, recordemos que es sin efectos retroactivos). Existe evidencia empírica de que la deducción de intereses hipotecarios está asociada positivamente con un aumento de la volatilidad de los precios, lo que es producto de la tendencia de dichas políticas (y otras) de fomentar el apalancamiento, elevando, así, la rentabilidad después de impuestos de incurrir en inversiones especulativas de vivienda. Asimismo, tanto la deducción por intereses como otros aspectos que afectan al coste de la propiedad (como la imputación o no de rentas o los impuestos sobre la propiedad), se suelen capitalizar

en el precio de la vivienda. Esta capitalización, que es mayor cuanto más inelástica es la oferta de viviendas, asigna de forma ineficiente las viviendas y aumenta los incentivos a los movimientos especulativos. Así, en los países que tienen una desgravación fiscal por intereses del préstamo hipotecario más generosa (equivalente a 0,3 puntos porcentuales por encima de la mediana), el efecto sobre los precios de la vivienda de un shock de demanda positivo es un 50% superior a los de la media de los países de la OCDE (Andrews, et al., 2011). Además, estas políticas tienden a ser regresivas, pues los propietarios tienden a ser individuos con rentas altas y, porque, como hemos visto (aunque no sea el caso de España), en muchas ocasiones dicha deducción se plantea como una deducción en la base imponible. Esto se muestra con ratios de inequidad de la vivienda (cociente entre propietarios en el primer cuartil de renta y propietarios en el segundo cuartil de renta) mayores en los países con más deducciones por intereses.

Por otra parte, como vehículo de ahorro e inversión de los hogares, la adquisición de vivienda compite con otras formas de ahorro como el ahorro previsional, la compra de acciones o la inversión en una pequeña empresa. En general, la diferencia entre el rendimiento antes y después de impuestos debería ser el mismo tanto para la vivienda como para las inversiones alternativas. De la misma manera, esa diferencia de rendimiento antes y después de impuestos también se debería de mantener para la vivienda en alquiler y propiedad. Si se dieran estos dos hechos tendríamos una fiscalidad sobre la vivienda neutral. Con anterioridad hemos constatado que la fiscalidad de la vivienda no suele ser neutral. Para serlo, la fiscalidad debería permitir la deducción de los intereses (como coste de la inversión), pero nunca del principal, y, además debería de incorporar la imputación de rentas (algo que ya hemos visto que no es así) y una actualización constante de los valores que se toman de referencia para la base imponible del impuesto sobre bienes inmuebles. Esta no neutralidad produce una asignación de la inversión y de los bienes de consumo duradero sesgada hacia el bien vivienda y, por lo tanto, distorsionada.

En cuanto a los impuestos sobre las transacciones, un aumento de los mismos aumenta los costes de transacción lo que es un desincentivo en contra de tener vivienda en propiedad (y a favor de la tenencia en alquiler). De igual manera, un aumento de los costes de transacción reduce la movilidad geográfica. De hecho, los impuestos sobre las transacciones son una forma ineficiente de aumentos de los ingresos públicos, pues, la misma recaudación se puede obtener con menos distorsiones a través del impuesto sobre la renta o el consumo.

Finalmente, recordar que, tal y como vimos al principio

del trabajo, aunque aumentar en nuestro entorno el porcentaje de propietarios puede tener algunas consecuencias positivas, también tiene un impacto muy negativo en el mercado de trabajo a través de una reducción de la movilidad laboral.

6. Conclusiones

En este trabajo, se ha presentado un análisis de la política de la vivienda de España en relación con la de otros países de la OCDE, prestando especial atención a la política impositiva. Asimismo, se incide de manera especial en la comparativa con los países de la Unión Europea pues la política fiscal en Europa constituye el instrumento más importante que tienen los gobiernos de los países, al ser la política monetaria común.

En general, la fiscalidad de la vivienda no es neutral. Esta no neutralidad produce una asignación de la inversión y de los bienes de consumo duradero sesgada hacia el bien vivienda y, por lo tanto, distorsionada.

Uno de los pocos factores claramente diferenciales de la fiscalidad sobre la vivienda de España, es la existencia de la deducción por vivienda (aunque a partir de enero de 2013 se elimine recordemos que es sin efectos retroactivos). Existe evidencia empírica de que la deducción de intereses hipotecarios está asociada positivamente con un aumento de la volatilidad de los precios. Ésta deducción se suele capitalizar en el precio de la vivienda (lo que asigna de forma ineficiente las viviendas y aumenta los incentivos a los movimientos especulativos) y suele ser regresiva.

La eliminación de dicha deducción a partir de enero de 2013 fue sugerida cuarenta días antes por la Comisión Europea (CE) y el Fondo Monetario Internacional. Muchos de estos organismos apostaban por la eliminación con efectos retroactivos. En resumen (Raya, 2012), se trata de una desgravación muy costosa para el erario público; ralentiza el necesario ajuste de precios del sector inmobiliario español; discrimina en contra de cualquier otro tipo de patrimonio; es regresiva; incentiva la asunción de riesgos financieros y sobrevaloraciones de los activos; reasigna muchos recursos al sector de la construcción; es difícil plantearla como transitoria; discrimina en contra del alquiler y muchos trabajos apuntan a que tiene un impacto indirecto negativo sobre el empleo. Todo ello sin apenas efectos positivos sobre el stock de viviendas (y menos en una situación de stock sin vender).

En estos momentos, la Comisión Europea ha emitido una nueva propuesta sobre la fiscalidad española relacionada con la vivienda: subir el IVA al 21% (a día de hoy a partir de enero de 2013 tributará al tipo reducido del 10%). En este sentido, la CE plantea que el tipo reducido del 10% tan sólo se mantenga para viviendas que cumplan las exi-

gencias comunitarias máximas en ahorro energético. Si finalmente se aplicara dicho tipo del 21%, España se situaría a la cabeza de la imposición sobre las transacciones de viviendas. Este hecho, como hemos visto, aumentaría los costes de transacción, lo que desincentivaría la compra de vivienda en propiedad. Aunque, por otra parte, serviría para equilibrar el desajuste entre regímenes de tenencia que existe en España. Actualmente, el mercado del alquiler es prácticamente inexistente (11%) y el 83% de las familias tienen una vivienda en propiedad (Eurostat, 2010).

En este sentido, el siguiente paso debería ser el de cambiar las políticas de ayudas directas sobre vivienda. España se encuentra muy por debajo de la media europea en lo que a gasto social en materia de vivienda se refiere, que sigue estando por debajo de la mitad del gasto social medio por persona de la UE-15. Este hecho se explica porque, en España, más del 75% del presupuesto destinado a política de la vivienda se destina a la política de vivienda indirecta (especialmente en la deducción por la compra de vivienda habitual). Un aumento paulatino (recogiendo el presupuesto que la suprimida deducción vaya poco a poco liberando) de las políticas de acceso a la vivienda para los más desfavorecidos, mostraría, asimismo, un mercado de la vivienda más equitativo.

Por último, y aunque este trabajo no ha incidido especialmente en ello, muchas de estas medidas, al no entrar en vigor de forma inmediata, constituyen estímulos temporales a la compra de viviendas. Así, el anuncio de la eliminación de la desgravación a partir de 2011 en España, adelantó las compras a 2010. En 2011, en cambio, se paralizaron. A título ilustrativo, durante el primer trimestre de 2011 se realizaron 74.540 transacciones de viviendas, lo que implica una reducción en las ventas del 30,4% respecto al mismo periodo del año anterior. Un efecto similar está produciendo el final del IVA súper reducido (4%) a la compra de viviendas y el nuevo anuncio del fin de la desgravación a partir del 1 de enero de 2013. Así, la compra de viviendas en España aumentó, por primera vez después de 17 meses de descensos. Dicha subida se concentró en la vivienda nueva, cuya tasa de crecimiento interanual creció un 6,2%⁷. Dada la situación económica actual, es esperable que este repunte únicamente signifique, de nuevo, un adelanto de las compras. En este sentido, se puede concluir que este tipo de estímulos temporales sólo están mostrándonos un mercado distorsionado lejos de estabilizarse.

Bibliografía

Andrews, D.; Caldera, A. y Johansson, A. *Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries*, Economics Department Working Paper n. 836, 2011.

Banco Central Europeo. *Housing Finance and the Euro Area*, Occasional Papers Series 101, 2009.

Borgia, S. y Delgado, A. *Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15*. Presupuesto y Gasto Público 57/2009: 33-49, 2009.

Dietz, R. D. y Haurin, D. R., *The Social and Private Micro-level Consequences of Homeownership*, Journal of Urban Economics, 54, pp. 401-450, 2003.

Dipasquale, D. y Glaeser, E. L. *Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens?*, Journal of Urban Economics, 45, pp. 354-384, (1999).

García-Montalvo, J. y Raya, J. *What Is the Right Price of Spanish Residential Real estate?* SEFO-Spanish Economic and Financial Outlook 4, 22-28, 2012.

Green, R. y White, M. *Measuring the benefits of homeownership: effects on children*, Journal of Urban Economics, 41, pp. 441-461, 1997.

Haurin, D. R., Parcel, T. y Haurin, R. J. *Does Homeownership Affect Child Outcomes?* Real Estate Economics, 30, pp. 635-666. 2002

Ortalo-Magne, F. y Rady, S. *Homeownership: Low Household Mobility, Volatile Housing Prices, High Income Dispersion*. Working Paper Series n. 823, CESifo Group, Munich, 2002.

Oswald, A. *Thoughts on NAIRU (correspondence)*, Journal of Economic Perspectives, 11, pp. 227-228, 1997.

Oxley, M. y Haffner, M. *Housing Taxation and Subsidies: International Comparisons and the Options for Reform*, JRF Programme Paper: Housing Market Taskforce, 2010.

Raya, J. *Una aproximación al impacto económico de la recuperación de la deducción por compra de vivienda habitual en el IRPF*, Observatorio de Divulgación Financiera, IEF, junio, 2012.

Shelton, J. P. *The Cost of Renting Versus Owning a Home*, Land Economics, 44(1), pp.59-72, 1968.

Pies de página

¹ O indirectamente a través de la regulación financiera.

² En otros países no analizados como Francia, la tributación es similar.

³ Por el derecho real de disfrute de elementos inmobiliarios.

⁴ Agencia Tributaria.

⁵ La comparativa se realiza en relación al impuesto sobre las ganancias del capital. En varios países, como es el caso de España, también existe el impuesto municipal sobre las plusvalías (impuesto sobre el incremento del valor de los bienes de naturaleza urbana). En el caso de este impuesto no existe ninguna exención que afecte a la vivienda habitual.

⁶ En cualquier caso siempre cabe la posibilidad de la comprobación de valores y, en consecuencia, su corrección, que afectaría a ambas partes.

⁷ INE (2012)

Sobre el autor

José María Raya es doctor en Economía con acreditación de Investigación de AQU. Profesor titular de la Escuela Universitaria del Maresme (Tecnocampus-Universitat Pompeu Fabra). Tiene 16 publicaciones científicas en revistas del Journal of Citation Reports, además de otras publicaciones científicas y artículos divulgativos. Dirige el grupo de investigación GRABET. Sus principales áreas de investigación son la economía de la vivienda y la economía del turismo.
www.econ.upf.edu/~raya

La responsabilidad de las opiniones emitidas en este documento corresponden exclusivamente a su autor. ODF no se identifica necesariamente con estas opiniones.

© Fundació Privada Institut d'Estudis Financers. Reservados todos los derechos.

Otras publicaciones de ODF

abril	2013	NT	Introducción al mercado de derivados sobre inflación	Raúl Gallardo Pérez
abril	2013	DT	Internacionalización del RMB: ¿Por qué está ocurriendo y cuáles son las oportunidades?	Alicia García Herrero
feb	2013	DT	Después del dólar: la posibilidad de un futuro dorado	Philipp Bagus
nov	2012	NT	Brent Blend, WTI...¿Ha llegado el momento de pensar en un nuevo petróleo de referencia a nivel global?	José M. Domènech
sept	2012	DT	El papel de la inmigración en la economía española	Dirk Godenau
jun	2012	DT	Una aproximación al impacto económico de la recuperación de la deducción por la compra de la vivienda habitual en el IRPF	José M Raya
abr	2012	NT	Los entresijos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)	Ignacio Fernández Pérez
mar	2012	M	La ecuación general de capitalización y los factores de capitalización unitarios: una aplicación del análisis de datos funcionales	César Villazon Lina Salou
dic	2011	NT	La inversión socialmente responsable. Situación actual en España	M ^a Ángeles Fernández Izquierdo
dic	2011	NT	Relaciones de agencia e inversores internacionales	Aingeru Sorraín Altuna Olga del Orden Olasagasti
oct	2011	NT	De la heterodoxia monetaria a la heredoxia fiscal	Sergi Martrat Salvat
jun	2011	DT	Derivados sobre índices inmobiliarios.Características y estrategias	Rafael Hurtado Coll
may	2011	NT	Las pruebas de estrés. La visión de una realidad diferente	Ricard Climent Meca
mar	2011	NT	Tierras raras: su escasez e implicaciones bursátiles	Alejandro Scherk Serrat
dic	2010	NT	Opciones reales y flujo de caja descontado: ¿cuándo utilizarlos?	Juan Mascareñas Marcelo Leporati
nov	2010	NT	Cuando las ventajas de los TIPS son superadas por las desventajas: el caso argentino	M Belén Guercio
oct	2010	DT	Introducción a los derivados sobre volatilidad: definición, valoración y cobertura estática	Jordi Planagumà i Vallsquer
jun	2010	DT	Alternativas para la generación de escenarios para el stress testing de carteras de riesgo de crédito	Antoni Vidiella Anguera
mar	2010	NT	La reforma de la regulación del sistema financiero internacional	Joaquín Pascual Cañero
feb	2010	NT	Implicaciones del nuevo Real Decreto 3/2009 en la dinamización del crédito	M Elisa Escolà Juan Carlos Giménez-Salinas
feb	2010	NT	Diferencias internacionales de valoración de activos financieros	Margarita Torrent Canaleta
ene	2010	DT	Heterodoxia Monetaria: la gestión del balance de los bancos centrales en tiempos de crisis	David Martínez Turégano
ene	2010	NT	La morosidad de bancos y cajas: tasa de morosidad y canje de créditos por activos inmobiliarios	Margarita Torrent Canaleta
nov	2009	DT	Análisis del TED spread la transcendencia del riesgo de liquidez	Raül Martínez Buixeda

M: Monográfico

DT: Documento de Trabajo

NT: Nota Técnica