

XXIX REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

Santander, 27 y 28 de Noviembre de 2003

Título: Impacto Regional de la Política de Vivienda

Autor: M^a Teresa Sánchez Martínez (tsanchez@ugr.es)
Universidad de Granada

Área Temática: Políticas regionales impulsadas por los gobiernos regionales

Resumen

El proceso de descentralización de la política de vivienda culminó con las transferencias en materia de vivienda y suelo desde la Administración Central a las Administraciones Territoriales hacia mediados de la década de los ochenta. Dicha descentralización ha traído consigo un enriquecimiento del abanico de medidas de política, al tiempo que al ir descendiendo a niveles más localizados se ha posibilitado un mejor conocimiento de las necesidades de alojamiento de los distintos grupos poblacionales, así como la consideración de los impactos que sobre el territorio traen consigo las acciones en materia de urbanismo, lo que implica tener en cuenta factores como el transporte, las comunicaciones, el medio ambiente etc.

Junto a las líneas definidas por el Estado, las Comunidades Autónomas y también los municipios han puesto en marcha sus propios programas de ayudas, que contienen estrategias propias y unos objetivos explícitos, a veces complementarios de los planes estatales y en otros casos constituyen medidas para actuaciones distintas, tanto en materia de suelo como de vivienda.

Desde el punto de vista de la financiación de estas actuaciones, se analizará la estructura de las partidas presupuestarias destinadas a vivienda y suelo, en las que se podrán de manifiesto el cada vez mayor peso de las Comunidades Autónomas en el contexto de la política de vivienda.

IMPACTO REGIONAL DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

1. Introducción

El proceso de descentralización de la política de vivienda culminó con las transferencias en materia de vivienda y suelo desde la Administración Central a las Administraciones Territoriales hacia mediados de la década de los ochenta. Dicha descentralización ha traído consigo un enriquecimiento del abanico de medidas de política, al tiempo que al ir descendiendo a niveles más localizados se ha posibilitado un mejor conocimiento de las necesidades de alojamiento de los distintos grupos poblacionales, así como la consideración de los impactos que sobre el territorio traen consigo las acciones en materia de vivienda y urbanismo.

Junto a las líneas definidas por el Estado, las Comunidades Autónomas y también los municipios han puesto en marcha sus propios programas de ayudas, que contienen estrategias propias y unos objetivos explícitos, a veces complementarios de los planes estatales y en otros casos constituyen medidas para actuaciones distintas, tanto en materia de suelo como de vivienda.

Desde el punto de vista de la financiación de estas actuaciones, se analizará la estructura de las partidas presupuestarias destinadas a vivienda y suelo, en las que se podrán de manifiesto el peso cada vez mayor de las Comunidades Autónomas en el contexto de la política de vivienda, y se evaluará la importancia de dicha intervención a través de la cuantificación del gasto público destinado a la vivienda en España, considerando tanto las cantidades que los poderes públicos destinan a las distintas actuaciones protegidas de viviendas y suelo, denominado gasto directo, como aquellas cantidades que las administraciones dejan de percibir con motivo de la intervención fiscal sobre la vivienda, denominado gasto fiscal.

2. El gasto fiscal en vivienda

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 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 uno de los más generosos 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. A continuación se analiza el volumen de gastos fiscales para el periodo 1997-2002, resumido en el cuadro 1, en función de la procedencia de la administración pública que sostiene la correspondiente pérdida de ingresos tributarios, y por las distintas figuras impositivas. Este gasto supone un porcentaje del 0,81% del PIB para 2002, en ligero descenso con respecto a los porcentajes alcanzados en años anteriores, donde se llegó al 0,92% del PIB en 1999.

CUADRO 1 GASTOS FISCALES						
	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
ESTADO	4.203,61	4.537,40	5.161,40	4.809,99	5.197,13	5.566,12
<i>IRPF</i>	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-	-	-	-
<i>IMPUESTO PATRIMONIO</i>						
Exención vivienda habitual	-	-	-	-	25,62	23,38
<i>IVA</i>						
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
% 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 (Mº de Hacienda), y elaboración propia.

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. La deducción por inversión en la vivienda habitual es el segundo concepto de mayor cuantía de los gastos fiscales del IRPF, por detrás de la deducción por rendimiento de

trabajo, representando alrededor del 18,5% en el año 2000, del total de gastos fiscales dentro de dicho impuesto. Su elevado importe pone de manifiesto la incidencia socio-económica de la propiedad inmobiliaria en España.

Se observa una inflexión en la cuantía del gasto fiscal en el año 1999, en el que se alcanzó la cifra total de 5.205,7 millones de euros, a partir del cual se comienzan a descender. La entrada en vigor de la reforma del IRPF con la Ley 40/1998 parece ser la explicación para la disminución de los gastos fiscales, mientras que el gasto fiscal en IVA no para de crecer debido al gran número de viviendas construidas y adquiridas en este periodo, tal como comentaremos a continuación.

2.1. Gasto Fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas

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, 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 (cuadro 2). Todos 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 fiscales (González-Páramo y Onrubia, 1992).

Con la implantación de la última reforma del IRPF, puesta en marcha con la Ley 40/1998, la deducción en cuota de las cantidades adquiridas en la adquisición de la vivienda habitual junto a las aportaciones a cuentas vivienda se configuran como una de las pocas deducciones que permanecen en el impuesto. 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 (1.500.000 de pesetas), frente al anterior límite porcentual del 30 por ciento de la base liquidable. En estas condiciones, la deducción es más equitativa, al frenar la desgravación en las rentas más elevadas.

Cuadro 2
TRATAMIENTO DE LA VIVIENDA EN EL IRPF A NIVEL ESTATAL

Adquisición	Tenencia o Posesión	
	Propiedad	Arrendamiento
<u>Antes 1999:</u> deducción 15% de las cantidades invertidas en vivienda habitual. Límite 30% Base Imponible <u>A partir de 1999,</u> se establece la deducción para la vivienda habitual: ?? Para los dos primeros años, 25% s/ los primeras 4.507,6 € invertidos y 15% s/ los 4.507,6 € restantes. ?? Para los siguientes años, 20% s/ los primeras 4.507,6 € invertidas y 10% s/ los 4.507,6 € restantes. Límite: 9.015,2 € por declaración	<u>Rendimientos Capital Inmobiliario:</u> a) <u>Propio</u> (Renta imputable): A partir de 1999 sólo es aplicable a las 2ª y ulteriores viviendas vacías. 2% del Valor Catastral o 1,1% si este está revisado.. Gastos deducibles: No se computa ninguno. b) <u>Arrendado</u> Nuevas medidas a partir del 01/01/03 ?? Reducción rendimiento neto en un 50% para los arrendamientos destinados a vivienda. ?? Aumento coeficiente Amortización (3%).	Desaparece a partir de 1999 la deducción por gastos de alquiler. El régimen transitorio actual mantiene la deducción para contribuyentes que hubiesen aplicado la deducción en 1998 con las mismas limitaciones.

A partir del 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 que los porcentajes a aplicar en las deducciones sean superiores a los practicados antes de 1999, en los dos primeros años de aplicarse la deducción.

En cuanto al tratamiento fiscal de la vivienda habitual en alquiler, se planteó el derecho a deducir un porcentaje de dichas cantidades como algo necesario, desde una perspectiva estrictamente distributiva, en la reforma parcial de la Ley 18/1991 del IRPF. Ciertamente, no tenía mucho sentido la existencia de beneficios fiscales para los adquirientes de una vivienda en propiedad, mientras que aquellas familias cuyas rentas no alcanzaban para comprar una vivienda, no tuviesen ninguna bonificación por el pago de sus alquileres. A estas ayudas fiscales al alquiler se les asignaba 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 (Rodríguez López, 1993).

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 y relación entre alquiler y renta de los mismos, parámetros estos que se siguen utilizando en las deducciones autonómicas, como a continuación se analizará. Sin embargo, esta deducción desaparece, después de ocho años de vigencia, con la Ley 40/1998, por considerar que este gasto estaría incluido en el concepto de mínimo personal y familiar que se establece a la hora de calcular la base imponible, quedando ya solamente la deducción por adquisición de la vivienda habitual como la única desgravación. Lo que implica volver de nuevo al tratamiento preferencial por la propiedad frente al alquiler. No obstante, se ha vuelto a implantar la deducción por alquiler en muchas de las comunidades autonómicas, y continuamente se plantea su introducción en los programas de los diferentes partidos políticos, siempre que se plantean nuevas elecciones.

2.1.1. Deducciones autonómicas a la vivienda en el IRPF

El IRPF se aplica a todo el territorio español, sin perjuicio de los regímenes tributarios forales de concierto (Territorios Históricos del País Vasco) y Convenio (Comunidad foral de Navarra), en los que existen IRPF propios, aprobados por los correspondientes órganos legislativos y aplicables a los residentes en esos territorio. Desde 1997 se han cedido competencias normativas a las CCAA de régimen común, en lo que se refiere a tarifas y deducciones en la cuota, bajo determinados requisitos, y en relación a las personas físicas residentes en la respectiva CCAA.

En el caso del País Vasco y Navarra, tienen un régimen fiscal propio, diferente al estatal, en el que las deducciones por vivienda afectan tanto a la adquisición como al régimen de alquiler, tal como aparece en el anexo 1, en los que se produce un amplio abanico de porcentajes de deducción en función del nivel de renta y de la edad del contribuyente.

Para el resto de las comunidades, a partir del año 2002 también se

puede modificar el porcentaje autonómico de deducción estatal por vivienda habitual, con lo cual la deducción se desdobra en un porcentaje estatal y otro autonómico. Tan sólo las comunidades de Cataluña y Murcia han aplicado porcentajes de deducción (ver anexo 2). En consecuencia, habrá que tomar en cuenta la normativa estatal y también la normativa que en materia de deducciones en la vivienda han aprobado las distintas CCAA en las que se resida. Un gran número de Autonomías¹ han hecho uso de sus competencias para regular las deducciones en vivienda, donde se constata la notable diversidad de porcentajes a aplicar y requisitos en cuanto a los límites de renta de los contribuyentes, de los límites máximos a deducir por alquiler, así como de las cantidades anuales pagadas en régimen de alquiler.

En la mayoría de las CCAA existen deducciones autonómicas para la adquisición y rehabilitación de la vivienda habitual para aquellos contribuyentes menores de 35 años (excepto en Cataluña, donde ha de ser menor de 32 años, y en Asturias, en la que no se limita la edad), también se consideran ciertas situaciones de minusvalías y que la vivienda sea protegida.

En siete de dichas comunidades 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.

Llama la atención la desgravación que ha puesto en marcha la comunidad de La Rioja, por la cual se pueden deducir un porcentaje del 7% de las cantidades invertidas en una segunda residencia, con la particularidad de que esta vivienda se halle en determinados municipios en el medio rural. Desde la Ley 48/1985 de reforma parcial de IRPF, que estuvo vigente hasta el año

¹En las CCA de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Castilla-León, se aplica de forma exclusiva la normativa estatal, no habiéndose dispuesto ninguna deducción autonómica para la vivienda.

1991, no se había vuelto a implantar deducciones por segundas residencias. Esta acumulación aún mayor del tratamiento preferencial a la vivienda, puede contribuir a acentuar aún más su incidencia sobre la neutralidad y eficiencia en la asignación de recursos, además de fomentar la regresividad del impuesto al favorecer a las rentas más elevadas.

Sería importante poder cuantificar estos gastos fiscales, sin embargo no están disponibles en la actualidad dentro de las estadísticas de presupuestos de las CCAA aquellas partidas correspondientes a los gastos fiscales autonómicos.

2.2. Impuesto sobre el valor añadido

En cuanto al *Impuesto sobre el Valor Añadido*², 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 superreducidos y reducidos, por separarse de la alícuota estándar de la Unión Europea y por el carácter incentivador que dichas alícuotas reducidas tienen para determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios, entre los que destacan los tipos reducidos en la vivienda libre y superreducidos 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%).

² 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 a la norma 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 superreducido y reducido.

Ciertamente el gasto fiscal por pérdida de recaudación el IVA es muy considerable, siendo para el año 2001 del 39,3% del total del gasto fiscal, 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 que 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 beneficio fiscal supondrá sin duda una pérdida recaudatoria mucho más considerable que en el resto de la mayoría de países comunitarios.

2.3. Resto de impuestos

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% de la cuantía del préstamo. La cuantía estimada de este gasto fiscal³, al contrario de lo que sucedía con la pérdida recaudatoria en el IVA, ha sufrido un continuo

³ 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 Mº 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 la viviendas de protección oficial

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 solo se iniciaron un 8,73% del número total de viviendas iniciadas. Para el ejercicio 2002, su cuantía se estima en un 0,3% del total de beneficios fiscales a la vivienda.

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 definitiva. Estos beneficios fiscales también han sido estimados⁴. 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, siendo de tan sólo el 0,04% de los beneficios fiscales a la vivienda para el año 2002.

2.1. Últimas reformas normativas

La última reforma del IRPF, que entrará en vigor para el ejercicio 2003, contempla una reducción de hasta el 50% en las rentas declaradas dentro del concepto de rendimientos de capital inmobiliario arrendado cuando la vivienda ocupada sea la habitual, pudiéndose aplicar un mayor porcentaje de amortización.

Actualmente se ha aprobado un paquete de medidas (Real Decreto-Ley 2/2003, de 25 de abril de medidas de reforma económica), entre las que destacan las destinadas a fomentar la oferta de viviendas en alquiler. 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 Sociedades⁵, igual que las plusvalías

⁴ Se ha partido de la estimación del valor en el mercado de las viviendas protegidas, ya calculado para el gasto fiscal en Actos Jurídicos Documentados, al que se le ha ajustado un valor catastral, sobre el que posteriormente se ha calculado la bonificación descrita

⁵ 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

obtenidas por la venta de estas viviendas, siempre que se reinviertan en otros inmuebles para alquilar, en el plazo de un año (este requisito se ha ampliado a tres años tras unas enmiendas al citado Real Decreto-Ley). 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 115m² (se ha ampliado posteriormente a 135m²) 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 en propiedad. 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 autonómico, 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.

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. No obstante, se produce un cierto agravio comparativo con los arrendadores individuales, que suponen un gran porcentaje dentro del sector.

3. El 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. Las ayudas directas suelen estar más personalizadas que las fiscales por lo que presentan una mayor progresividad.

CUADRO 3
GASTO PÚBLICO DIRECTO

	1997	1998	1999	2000	2001
ESTADO ^(a)	858,0	808,0	792,8	637,1	588,9
CCAA	1.615,6	1.618,5	1.713,3	1.723,5	1.544,3
ANDALUCÍA	179,5	194,1	207,4	200,0	220,0
ARAGÓN	41,8	47,6	37,5	47,0	55,9
ASTURIAS	67,8	48,1	48,1	56,7	61,5
BALEARS	8,8	11,1	12,1	11,5	8,2
CANARIAS	66,4	76,7	87,0	96,4	108,8
CANTABRIA	9,6	13,1	10,9	11,2	10,5
CASTILLA y LEÓN	70,9	71,1	72,8	74,7	77,4
CASTILLA-LA MANCHA	67,3	67,8	68,1	62,5	46,2
CATALUÑA	284,7	241,8	251,5	256,3	56,9
C. VALENCIANA	166,4	165,1	166,5	179,4	173,6
EXTREMADURA	70,3	73,0	89,9	94,4	81,0
GALICIA	114,9	101,9	124,8	129,6	139,5
MADRID	301,1	331,3	357,6	327,1	323,4
MURCIA	14,9	20,2	21,6	23,4	23,2
NAVARRA	55,7	54,5	53,9	51,0	57,9
PAÍS VASCO	86,2	90,2	90,2	89,3	89,3
RIOJA	9,4	10,9	13,4	13,0	11,0
Total gasto público directo	2.426,5	2.426,5	2.506,1	2.360,6	2.360,6
% PIB	0,49	0,46	0,44	0,39	0,36

Unidad: millones euros

(a) Cifras de presupuestos liquidados.

Fuente: Liquidación de los Presupuestos Generales del Estado y Presupuestos de las Comunidades Autónomas

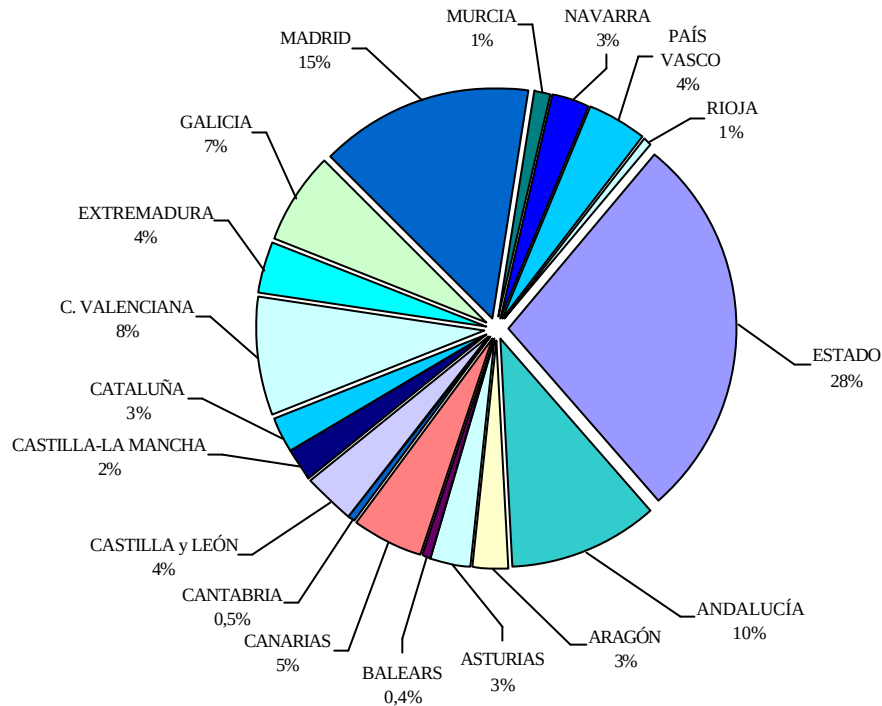
En las ayudas que se otorgan a través del presupuesto público, en los planes de vivienda⁶, los beneficiarios de estos programas de ayudas directas se sitúan en los estratos de rentas más bajos, mientras que las ayudas fiscales se extienden hacia todo tipo de viviendas, produciéndose una continua

⁶ A partir fundamentalmente del plan de vivienda 1984-1987 se abandona la denominada política de ayuda a la piedra, y se procede a un 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.

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 (Sánchez Martínez, 2002).

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 gasto directo de las autonomías ha pasado de ser del 65,3% al 72,4% en el periodo 1997-2001 (cuadro 3). 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 2001. 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. Por Comunidades Autónomas destaca el mayor peso de la comunidad de Madrid, que en el año 2001 suponía el 15% del gasto directo total en vivienda, seguida por Andalucía, con un 10%, la Comunidad Valenciana, con un 8%, Galicia, con un 7% y Canarias, con el 5%.

Gráfico 2
Distribución porcentual gasto público directo
2001

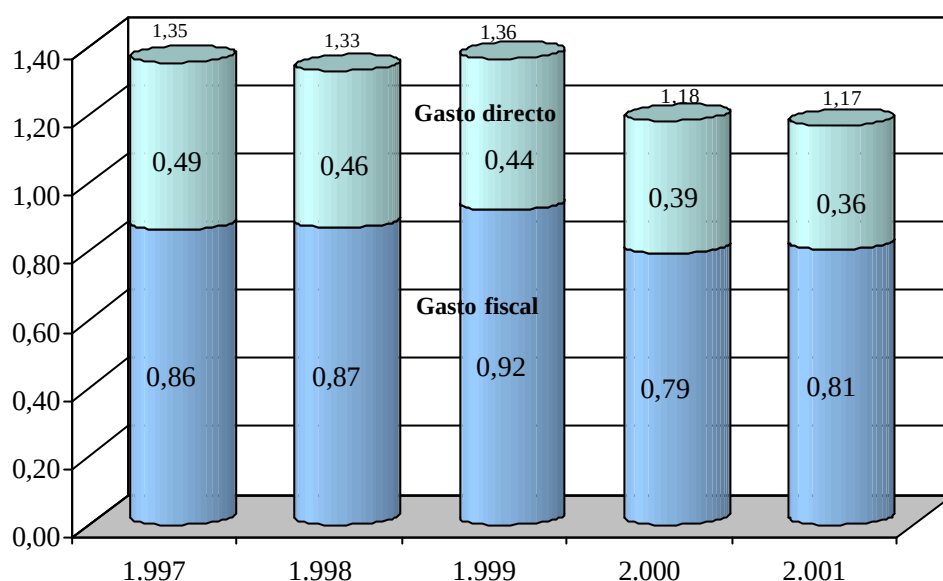


Fuente: Presupuestos Generales del Estado y presupuestos de las CCAA.

4. Consideraciones Finales

En los cuadros 2 y 5 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 en el gráfico 3 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 de los hogares con menores niveles de rentas y de los jóvenes, a una vivienda.

Gráfico 3
Evolución del gasto público en vivienda en porcentaje del PIB



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

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 pueden hacer las siguientes observaciones:

La intervención de los poderes públicos en el mercado de la vivienda ha de fundamentarse en el objetivo básico de cumplir el mandato constitucional de favorecer el acceso a la vivienda a todos los ciudadanos que trabajan en nuestro país. Para lograr este objetivo no basta con la construcción masiva de viviendas, o una excesiva calificación de suelo urbanizable, sino de 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 ha alcanzado mínimos históricos.

En segundo lugar, el mayor peso que las ayudas fiscales tienen sobre la política de vivienda puede ser muy cuestionado, como de hecho así sucede,

por sus efectos sobre la distribución y neutralidad de la carga impositiva. 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, y volver a considerar la deducción por alquileres, con el objetivo claramente equitativo, de no seguir favoreciendo tan solo a los que deciden comprar, frente a los que alquilan, algo que ya se viene haciendo por parte de muchas comunidades autónomas en sus respectivas deducciones autonómicas.

La preocupante situación que en España atraviesa el mercado 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, dirigidas tanto a los inquilinos como también a los propietarios. Algunas medidas ya se están adoptando, por el lado de la oferta, con incentivos tanto en el IRPF como en el Impuesto sobre Sociedades para los arrendadores, como por el lado de la demanda, con propuestas para volver a introducir la deducción por alquiler a los inquilinos, aunque en el tramo autonómico, además de algunas otras bonificaciones en el Impuesto sobre Sucesiones y el Actos Jurídicos Documentados.

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 se seguros multirriesgos, son un ejemplo que puede contribuir a que se consiga generar una mayor confianza en este sector. Es importante asimismo, 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.

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. 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 se 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%.

En definitiva, nos encontramos inmersos en un debate acerca del papel que debe jugar la política de vivienda, que no debe plantearse sólo como intervenciones cuyo objetivo es cubrir unos objetivos meramente cuantitativos, basados en el cumplimiento de un determinado número de actuaciones, sino además, con intervenciones más innovadoras e imaginativas, en la que han de coordinarse los tres niveles administrativos, estatal, autonómico y local, para favorecer a todos los ciudadanos de este país el acceso a una vivienda digna.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. Y ONRUBIA, J. (1992): "El gasto público en vivienda en España", *Hacienda Pública Española*, 120/121.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Memorias de la Administración Tributaria*, varios años, Madrid.
- 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.
- 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 Argentería.
- 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, págs. 375-420.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.T. (2002): *La política de vivienda en España. Análisis de sus efectos redistributivos*, Editorial Universidad de Granada.

ANEXO 1
REGÍMENES ESPECIALES POR RAZÓN DEL TERRITORIO
DEDUCCIONES POR VIVIENDA HABITUAL EN EL IRPF. EJERCICIO 2003

	ADQUISICIÓN O REHABILITACIÓN	ALQUILER
PAIS VASCO		Con carácter general:
Álava y Guipúzcoa (NF Álava 35/1998 art.76 y 77 redacc NF 5/2002) (NFGuipúzcoa 8/1998 art.76 y 77 redacc NF 5/2002)	En concepto de inversión (tanto cantidades destinadas a adquisición o rehabilitación , incluyendo gastos de formalización, como cantidades destinadas a cuenta-vivienda): ?? Deducción del 15% de las cantidades invertidas. Si es menor de 35 años puede optar por la deducción del 25%, siempre que su BI < 27.045,54 euros. En concepto de financiación (intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición o rehabilitación): ?? Deducción del 20% de los intereses satisfechos en el ejercicio. Si es menor de 35 años puede optar por la deducción del 30%, siempre que su BI < 27.045,54 euros. Las aportaciones a cuenta vivienda tienen un plazo de 5 años.	?? Deducción del 20% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 1.202,02 euros anuales, BI < 12.020,24 euros. ?? Deducción del 15% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 901,52 euros anuales, 12.020,24 < BI < 21.035,42 euros. ?? Deducción del 10% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 601,01 euros anuales, 21.035,42 < BI < 30.050,61 euros. Si el contribuyente es < 35 años: ?? Deducción del 25% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 1.502,53 euros anuales, BI < 12.020,24 euros. ?? Deducción del 20% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 1.202,02 euros anuales, 12.020,24 < BI < 21.035,42 euros. ?? Deducción del 15% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 901,52 euros anuales, 21.035,42 < BI < 27.045,54 euros. ?? Deducción del 10% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 601,01 euros anuales, 27.045,54 < BI < 30.050,61 euros.
Vizcaya (NF Vizcaya 10/1998 art. 76 y 77 redacc NF 5/2002)		Con carácter general: ?? Deducción del 15% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 901,52 euros, BI < 30.050,61 euros. Si el contribuyente es < 35 años: ?? Deducción del 20% del alquiler de vivienda habitual. Límite: 1.202,02 euros, BI < 30.050,61 euros.
NAVARRA (LF Navarra 22/1998 art.62 redacc LF 3/2002)	Deducción del 15% por adquisición y rehabilitación de la vivienda habitual. base máxima de deducción: 9.015,18 euros anuales. La base máxima de deducción por toda la vida del sujeto no puede superar los 90.151,82 euros. Las aportaciones a cuenta vivienda tienen un plazo de 6 años.	Deducción del 15% con un máximo de 601,01 euros anuales. Requisitos: Rentas<21.035,42 euros y alquiler < 10% de las rentas del periodo.

ANEXO 2
DEDUCCIONES AUTONÓMICAS A LA VIVIENDA EN EL IRPF. EJERCICIO 2003

CCAA	VIVIENDA HABITUAL	
	ADQUISICIÓN O REHABILITACIÓN	ALQUILER
Andalucía (L. Andalucía 10/2002, art. 2 a 7; L.19/2002)	?? Vivienda protegida: deducción de 30 euros para los beneficiarios que perciban subvenciones o ayudas derivadas de la normativa andaluza para adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual protegida. ?? Deducción del 2% por adquisición, construcción o rehabilitación de vivienda habitual. Requisitos: menor de 35 años, o que sea vivienda protegida, y BI < 18.000 euros en tributación individual, o 22.000 euros en conjunta.	?? Deducción del 10% del alquiler de su vivienda habitual. Requisitos: menor de 35 años, máximo de 150 euros y la BI con los límites antes citados.
Asturias (L. Asturias 15/2002, art. 11; L. 20/2002)	?? Contribuyentes discapacitados (grado >65%): 3% por adquisición o adecuación de la vivienda habitual (excluidos intereses). Es aplicable la deducción si la minusvalía la padece el cónyuge, ascendiente o descendiente (que conviva más de 183 días y sus rentas < SMI). ?? Vivienda protegida: deducción de 100 euros por adquisición o rehabilitación de su vivienda habitual protegida .	?? Deducción del 5% del alquiler de su vivienda habitual. Máximo 250 euros. Requisitos: BI< 22.000 euros en tributación individual, o 31.000 euros en conjunta, y que las rentas de alquiler > 15% de la BI.
Islas Baleares (L. Baleares 11/2002, art.1;; L. Baleares 6/1999 disp. adic. 13ª, 2 redacc. L. Baleares 11/2002, art. 1.2; L 29/2002)	?? Deducción del 5% por adquisición o rehabilitación de vivienda habitual. Requisitos: menor de 35 años y BI< 18.030,36 euros en tributación individual o 30.050,60 euros en conjunta.	?? Deducción del 10% del alquiler de su vivienda habitual. Máximo 200 euros. Requisitos: menor de 35 años, BI con los límites antes citados para el caso de adquisición y ciertos requisitos del contrato.
Cataluña (L. Cataluña 31/2002; L. 17/2002)	?? Tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual: 1. Con carácter general: en rég. general 3,45%. Con financiación ajena, 6,75% y 5,10% los dos primeros años y siguientes. 2. Menores de 32 años, BI< 30.000 euros, o desempleados, o unidades familiares con al menos un hijo, o minusválidos con discapacidad = 65%, obras de adaptación vivienda para minusválidos: en rég. general 6,45%. Con financiación ajena, 9,75% y 8,10% los dos primeros años y siguientes. ?? Deducción del 1% por cantidades donadas a descendientes para la adquisición de su primera vivienda habitual.	?? Deducción del 10% del alquiler de su vivienda habitual. Máximo 300 euros o 600 euros en conjunta. Requisitos: BI< 20.000 euros en tributación individual o 30.000 en conjunta y la renta de alquiler >10% de rendimientos netos. Concurrencia además de alguno de estos requisitos: edad = 32 años o menos, o estar en paro 183 días o más, o discapacidad de grado = 65%, o ser viudo/a y = 65años, o ser familia numerosa (con deducción de 600 euros).
Extremadura (L. Extremadura 8/2002, art. 4 y disp trans. 2ª; L. 28/2002)	?? Vivienda nueva protegida: Deducción del 3% de las cantidades satisfechas (excluidos intereses). La base máxima de esta deducción es de 9.015.18 euros. Requisitos: edad = 35 años, rendimientos íntegros < 18.000 euros.	
Galicia (L. Galicia 3/2002, art. 1, disp.dic. 26ª y disp. trans. 1ª; L. Galicia 7/2002 art. 2; L. 18/2002)		?? Deducción del 10% del alquiler de vivienda habitual. Límite 300 euros. Requisitos: edad = 35 años (en tributación conjunta, al menos uno de los cónyuges), fecha de contrato posterior a1/1/2003, constituir fianza en el Instituto Gallego de

		Vivienda y Suelo, BI < 22.000 euros.
Madrid		?? Deducción del 20% del alquiler de vivienda habitual. Límite 700 euros. Requisitos: menor de 35 años, rentas alquiler <10% de la renta del periodo impositivo del contribuyente.
Murcia (L. Murcia 15/2002, art. 1 y disp. trans.; L. Murcia 7/2000, art.1.2. redacc. L. Murcia 15/2002 art. 1.dos; L- 23/2002)	?? Tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual, reproduce la normativa estatal: en reg. General, 4,95%. Con financiación ajena, 8,25% y 6,6% los dos primeros años y siguientes. ?? Vivienda nueva: deducción del 3% por adquisición o rehabilitación. Límite 300 euros. Requisitos: menor de 35 años la deducción se incrementa al 5% si la parte general de la base liquidable <16.527,83 euros, y la parte especial < 1.652,78 euros. La base máxima de deducción, BMD = 9.015,18-BD, siendo BD la base de la deducción en la normativa estatal.	
Comunidad Valenciana (L. C. valenciana 13/1997, art 4, redacc. L. 11/2002, art. 32; L. 24/2002)	?? Primera vivienda habitual: deducción del 3% por adquisición (excepto intereses). Requisitos: edad = 35 años, BI < 2 veces el SMI para mayores 18 años. ?? Contribuyentes discapacitados (grado >65%): 3% por adquisición de la vivienda habitual (excluidos intereses). La BI < 2 veces SMI para mayores 18 años. ?? Ambas deducción son compatibles. ?? Adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual con ayudas públicas: deducción de 90,15 euros por contribuyente, si se han destinado cantidades procedentes de una subvención a tan fin concedida por la Generalitat Valenciana. Incompatible con las anteriores.	?? Deducción del 10% del alquiler de vivienda habitual. Límite 180 euros. Requisitos: que se haya depositado la fianza a favor de la Generalitat Valenciana, que la fecha de contrato sea posterior a 23/4/1998, que no tenga derecho a deducción por inversión en vivienda habitual (excepto cuenta-vivienda), BI < 21.035 en tributación individual y < 30.500 en conjunta. ?? Deducción del 10% del alquiler de vivienda en municipio distinto de aquel donde residía con anterioridad, como consecuencia de la realización de una actividad por cuenta propia o ajena. Límite 180 euros. Distancia de la vivienda alquilada a la residencia anterior > 100Km, y el alquiler no sea pagado por el empleador. ?? Ambas deducciones son compatibles.
	VIVIENDA HABITUAL	SEGUNDA VIVIENDA
La Rioja (L. La Rioja 10/2002, art. 1; L.22/2002)	?? Deducción del 3% por adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual. Requisitos: edad = 35 años, BI < 18.030,36 euros en tributación individual y 30.050,61 en conjunta. La base máxima de deducción, BMD = 9.015,18-BD, siendo BD la base de la deducción en la normativa estatal.	?? Adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en el medio rural (para determinados municipios): deducción del 7%. Límite de 450,76 euros.

