

CAPÍTULO 7

Fiscalidad de la vivienda

Juan de Villota Marcos

CECA

La fiscalidad asociada a la vivienda constituye uno de los principales ejes de la política económica de cualquier gobierno. No en vano los impuestos son uno de los principales costes asociados a la compra de una vivienda, no solo por la imposición transaccional o directa que la grava, que pueden llegar a representar entre un 10 % y un 15 % del precio de compra, sino también por la necesidad de generar una renta disponible que permita hacer frente al pago de la misma.

A lo largo de las últimas décadas han sido múltiples las fórmulas que se han empleado para favorecer el acceso a la vivienda, ya sea en régimen de propiedad o de alquiler. Por otra parte, también destacan aquellas medidas que en los últimos años se han ido introduciendo en la legislación doméstica para aumentar el parque de viviendas disponible en el mercado, consistentes en una penalización o, alternativamente, en un incremento de la carga impositiva que deben abonar los propietarios de viviendas desocupadas.

En el presente capítulo se desgranarán algunos de los impuestos e incentivos que recaen sobre la vivienda contemplados en nuestra legislación estatal, autonómica o local. En este sentido, partiendo de la premisa de que en España los propietarios de viviendas son mayoritariamente pequeños tenedores, se circunscribirá el análisis a la fiscalidad que afecta esencialmente a las personas físicas.

En última instancia, se hará una referencia a algunas de las medidas que potencialmente podrían valorarse para estimular el mercado de la vivienda.

■ 1. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (IRPF)

La existencia de beneficios fiscales vinculados a la adquisición y al alquiler de la vivienda en el IRPF ha sido intensa en las últimas décadas.

No obstante, al articularse la mayoría de estos incentivos como una bonificación de la cuota tributaria, la concreción de dichos incentivos exige que el contribuyente esté sujeto de manera efectiva al pago de impuestos. Esta circunstancia no siempre se da, especialmente en los colectivos más vulnerables. En este sentido, el mínimo exento en el IRPF suele coincidir con el salario mínimo interprofesional, que en la actualidad se sitúa en torno a los 16.000 euros anuales.

■ 1.1. La deducción por inversión en vivienda habitual y por cuenta-vivienda

Fue uno de los incentivos fiscales más populares en el IRPF para fomentar la compra de vivienda. Se podía aplicar incluso antes de que se produjera su adquisición efectiva a través de la deducción por cuenta-vivienda, lo que redundaba en una mayor capacidad de ahorro para afrontar el pago inicial no financiado.

Se instauró en 1979 con la Ley 44/1978, de 8 de septiembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y, por aquel entonces, consistía en una deducción cuya base venía constituida por los intereses pagados por los préstamos hipotecarios. Con posterioridad, con la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias se estableció un sistema que bonificaba las cantidades destinadas al pago de la vivienda tanto en concepto de capital como de intereses con el límite de 9.015,18 euros anuales y con unos porcentajes que iban desde el 15 hasta el 25 % para los dos primeros años. En su momento más álgido, en 2010, la deducción llegó a suponer un coste para el Estado de 4.415,36 millones de euros anuales y llegó a beneficiar a más de siete millones de ciudadanos.

En el año 2013, después de la crisis financiera y siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea y del Fondo Monetario Internacional, España decidió suprimirla. A día de hoy subsiste, de manera no poco relevante, como un régimen transitorio para aquellos que adquirieron una vivienda con anterioridad a dicha fecha. De esta forma, en la actualidad sigue representado para el Estado un coste de 844,37 millones de euros anuales y beneficia a más de tres millones de ciudadanos¹.

¹ Memoria de beneficios fiscales 2022. Presupuestos Generales del Estado.

El País Vasco, dentro de las competencias de autorregulación de las diputaciones forales, mantiene, no obstante, todavía su aplicación hoy en día. Otras comunidades autónomas, como Murcia, Aragón o Andalucía, también han establecido deducciones por adquisición de vivienda habitual aplicables sobre el tramo autonómico, pero limitadas y de menor importe que la extinta deducción estatal.

Sin perjuicio de la dificultad para cuantificar el impacto que puede haber tenido este incentivo en el mercado inmobiliario, la realidad es que España es uno de los países donde el índice de propiedad se encuentra entre los más altos de la Unión Europea (UE).

Según el estudio de la OCDE (2022), 17 países (de los 38 que conforman este organismo) mantienen incentivos fiscales que permiten a los propietarios la deducción de los intereses asociados a las hipotecas.

■ 1.2. Reducción al propietario por el alquiler de la vivienda habitual

Otro de los incentivos que existen, en este caso para los propietarios de viviendas destinadas al alquiler (excluyendo los de temporada/pisos turísticos), es la reducción del 60 % aplicable a los rendimientos generados, cualquiera que sea la edad del arrendatario y sin que se establezca ningún requisito adicional. Con ello, se alcanza una imposición efectiva más reducida y alineada —aunque no equiparada— con la fiscalidad del ahorro (con un tipo impositivo progresivo que va desde el 19 % hasta el 28 %). La normativa también permite la deducción generalizada de gastos asociados al arrendamiento, incluido los intereses vinculados a la financiación y la amortización del inmueble.

Según los estudios realizados por la AIReF (2020), el incentivo representa un coste anual de 1.039 millones de euros. El organismo considera que este incentivo ha cumplido el objetivo de fomentar la oferta de vivienda en alquiler. No obstante, propone que se reformule para favorecer a colectivos vulnerables y que se tengan en cuenta las especiales necesidades en áreas metropolitanas.

Recientemente, en esta línea, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, ha reconfigurado este incentivo fiscal dejando, con efectos 2024, la reducción general en un 50 %. Por otro lado, establece unos porcentajes incrementales, que pueden llegar a alcanzar el 90 %, para el alquiler de viviendas en las que concurren determinadas circunstancias, entre otras, si la vivienda se encuentra en una zona de mercado residencial tensionado, la edad del arrendatario o el precio acordado para el alquiler.

La aplicación de este tipo de incentivos se encuentra generalizada en otros países de nuestro entorno, si bien con distintos elementos en su configuración.

■ 1.3. Deducción estatal para el arrendatario en la renta por alquiler

El 1 de enero de 2015 se suprimió la deducción por alquiler de la vivienda habitual y se estableció un régimen transitorio. La citada regulación disponía una deducción estatal del 10,05 % de las cantidades satisfechas por el alquiler en el período impositivo, siempre que la base imponible del arrendatario fuera inferior a 24.107,20 euros anuales y el contrato estuviese vigente con anterioridad a 1 de enero de 2015.

La mayoría de las comunidades autónomas han venido aprobando deducciones en el tramo autonómico destinadas a suplir la inexistencia de un incentivo a nivel estatal.

■ 2. IMPUESTOS TRANSACCIONALES A LA COMPRA DE VIVIENDA

■ 2.1. Impuesto sobre el valor añadido (IVA) vs impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITPyAJD)

Los impuestos que gravan la compra de la vivienda son sin duda uno de los principales costes asociados a la misma. A continuación, se reseñan los impuestos más relevantes que resultan aplicables a la compra de la vivienda:

- En el caso de la adquisición de una vivienda nueva, la compra quedará sujeta al IVA, resultando aplicable el tipo reducido del 10 % –en lugar del 21 % aplicable con carácter general a cierto tipo de adquisiciones de inmuebles nuevos, por ejemplo, locales de negocio–. El tipo desciende hasta el 4 % cuando se trata de viviendas de protección oficial, de régimen especial o de promoción pública.

Adicionalmente, por la elevación a público del contrato de compraventa de vivienda habría que satisfacer el impuesto de actos jurídicos documentados, en su modalidad documentos notariales, cuyo tipo se sitúa entre el 0,5 % y el 1,5 % en función de la comunidad autónoma en la que se encuentre situado el inmueble, al tratarse de un impuesto cedido.

Si comparamos el caso de España con el de otros países de nuestro entorno, España presenta uno de los tipos de IVA más bajos. En efecto, pese a tratarse de un impuesto armonizado, los tipos impositivos pueden establecerse en cada estado, yendo desde el 5 % en países como Rumanía hasta el 27 % en el caso de Hungría².

² No obstante, Hungría aplica temporalmente el tipo reducido del 5 % para estimular el mercado de la vivienda.

Cabe recordar que nuestro legislador, en circunstancias excepcionales, aprobó rebajas en el IVA al objeto de estimular el mercado inmobiliario. En este sentido, el tipo superreducido del 4 % resultó aplicable para las compraventas de viviendas que se produjeron entre agosto de 2011 y diciembre de 2012.

- En el caso de la adquisición de una vivienda usada, la compra quedará sujeta al impuesto sobre transmisiones onerosas (TPO), con sujeción a un tipo que varía en función de la comunidad autónoma donde se encuentra situado el inmueble. En este caso, la transmisión no quedaría sujeta a la modalidad de actos jurídicos documentados habida cuenta de la incompatibilidad que existe entre ambos impuestos.

Cabe destacar que muchas comunidades autónomas ofrecen reducciones, o incluso exenciones, de este impuesto. El objetivo es facilitar el acceso a la vivienda a distintos colectivos como jóvenes o familias numerosas, entre otros.

La mayor parte de países de nuestro entorno (30 de 38 jurisdicciones de la OCDE) aplican impuestos transaccionales que gravan la adquisición de vivienda.

■ 2.2. Impuesto a las hipotecas

Mención especial merece el impuesto sobre actos jurídicos documentados (AJD) sobre préstamos con garantía hipotecaria, conocido también como el “impuesto a las hipotecas”.

España es de los pocos países que aplica un impuesto a las hipotecas (entre los que no se encuentran Reino Unido, Alemania o Países Bajos) y de entre los pocos países que lo aplican, o bien el gravamen es inferior, o bien el cliente es el que, en última instancia, ha de hacerse cargo del gravamen.

El tipo aplicable depende de la comunidad autónoma en la que se localiza el inmueble sobre el que recae el préstamo hipotecario, situándose, con carácter general, entre el 0,5 % y el 1,5 % de la responsabilidad hipotecaria³. Resulta especialmente llamativo el caso de las diputaciones forales del País Vasco, con competencia de autorregulación fiscal, en el que la constitución de préstamos hipotecarios sobre vivienda habitual se encuentra exenta del pago del impuesto.

Conforme a la normativa aplicable hasta 2018, el prestatario o cliente de la entidad financiera resultaba ser sujeto pasivo del impuesto. No obstante, tras varios

³ Las comunidades autónomas que aplican un gravamen mayor (1,5 %) son Aragón, Baleares, Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Extremadura y Murcia. Por otro lado, las comunidades autónomas que presentan un menor porcentaje (0,50 %) son Ceuta, Melilla, Navarra y País Vasco.

vaivenes jurisprudenciales del Tribunal Supremo, el Gobierno impulsó una modificación normativa, pasando la condición de sujeto pasivo del prestatario al prestamista.

■ 2.3. Plusvalía municipal

El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (comúnmente conocido como el impuesto sobre la plusvalía municipal) es un impuesto municipal y constituye uno de los principales costes a satisfacer por el transmitente en una compraventa. El impuesto grava el aumento del valor del terreno en el que radica el inmueble durante un período determinado y, en principio, toma como referencia los valores catastrales.

Se trata de uno de los impuestos que ha presentado mayores litigios en los últimos años. La crisis financiera puso de manifiesto que muchos inmuebles presentaban una sobrevaloración que dio lugar a que, durante la última década, materializasen pérdidas con ocasión de su transmisión. Tras varios vaivenes jurisprudenciales, el Tribunal Constitucional declaró parcialmente su inconstitucionalidad, en la medida en que el impuesto tenía que pagarse incluso en los casos en los que se hubiese producido una pérdida para el transmitente.

Desde entonces, tras la oportuna modificación normativa, el transmitente puede optar por calcular la plusvalía siguiendo un método objetivo (como hasta entonces, sobre la base del valor catastral en el momento de la venta) o el método real que tiene en cuenta los valores de adquisición y transmisión del inmueble (que normalmente será el elegido cuando se ponga de manifiesto una pérdida en la transmisión del inmueble, exonerando en estos casos al vendedor de tributación).

■ 3. LA VIVIENDA COMO INSTRUMENTO DE AHORRO A LARGO PLAZO

En España, al seguir siendo uno de los países donde mayor índice de propiedad existe, la vivienda se ha convertido en uno de los principales instrumentos de ahorro a largo plazo para las familias, esto es, un verdadero sistema complementario al de las pensiones.

La existencia de incentivos que no penalicen la vivienda resulta fundamental para alcanzar esta finalidad. Algunos de ellos son:

- La exención por reinversión en vivienda habitual, medida que permite exonerar en el IRPF la ganancia patrimonial obtenida en la transmisión cuando el importe obtenido en la venta se destine a la adquisición de una nueva vivienda. Esta previsión se encuentra generalizada en la mayor parte de los países de nuestro entorno, que mayoritariamente eximen la ganancia patrimonial sin ninguna limitación.
- La exención de la ganancia en el IRPF se aplica también a la transmisión de la vivienda habitual, sin condición de reinversión, cuando se transmite

la propiedad por personas mayores de 65 años a cambio de un capital o de una renta, temporal o vitalicia o se transmite solo la nuda propiedad, reservándose el usufructo vitalicio sobre dicha vivienda. Estas medidas resultan fundamentales, ya que permiten monetizar el ahorro obtenido durante toda una vida sin que la fiscalidad suponga un freno para ello.

- La inexistencia de imputación de rentas en el IRPF sobre la vivienda habitual. Por el contrario, sí que existe una imputación de rentas para la segunda vivienda que se destina al uso propio y no al alquiler.
- La existencia de un umbral exento sobre la vivienda habitual a efectos del impuesto sobre el patrimonio.
- Un tratamiento beneficioso a efectos del impuesto sobre sucesiones. En este sentido, la vivienda habitual donde residía el causante está bonificada en un 95 % a nivel estatal. De esta bonificación se pueden beneficiar el cónyuge, los ascendientes o descendientes (incluidos los adoptantes y adoptados) de la persona fallecida. Todo ello, sin perjuicio de las bonificaciones que existen en determinadas comunidades autónomas, al tratarse de un tributo cedido.

Por el contrario, existen impuestos relevantes que gravan el mantenimiento de la vivienda, entre los que destaca el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI), que constituye por mucho la principal fuente de recaudación de la mayoría de los municipios. La carga tributaria por este impuesto se ha ido incrementando sustancialmente durante los últimos años. De acuerdo con los datos oficiales⁴ publicados por la propia Administración Tributaria, en 2022 se recaudaron 13.172 millones de euros por este impuesto (concretamente por el IBI urbano), cifra que duplica los 6.481 millones de euros que se alcanzaron en 2006 en plena burbuja inmobiliaria.

La totalidad de los países de nuestro entorno tienen establecidos impuestos recurrentes que gravan el mantenimiento de la propiedad de una y otra forma.

Adicionalmente, en los últimos años se han implementado medidas “coercitivas” para que los grandes propietarios de viviendas incrementen el parque de viviendas en alquiler⁵.

⁴ Fuente: Área de Estadística. Dirección General del Catastro.

⁵ Entre las medidas fiscales coercitivas que se han establecido con el fin de penalizar la tenencia de viviendas desocupadas destacan las siguientes:

- La Ley de Vivienda permite a los ayuntamientos aplicar un recargo de entre el 50 % y el 150 % en la cuota IBI a los propietarios de cuatro inmuebles de carácter residencial que permanezcan desocupados sin justificación durante dos años o más.
- En la última década también han proliferado otras figuras impositivas autonómicas cuyo objetivo es gravar la desocupación de las viviendas, destacando el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El impuesto sobre las viviendas vacías establecido en Cataluña en el ejercicio 2015 grava el “incumplimiento” de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupados de forma permanente, esto es, sin causa justificada durante más de dos años.

■ 4. CONSIDERACIONES Y PROPUESTAS DE REFLEXIÓN

Son muchos los organismos que abogan por modificar la fiscalidad de la vivienda, al objeto de reactivar el mercado inmobiliario e incentivar la adquisición de la vivienda para aquellos que buscan acceder a su primera vivienda.

De acuerdo con el último informe anual publicado por el Banco de España (2023), “la composición de la cesta tributaria vinculada al mercado inmobiliario presenta un mayor sesgo hacia los gravámenes sobre la producción y la adquisición de vivienda, y un menor peso relativo de la tributación sobre la propiedad recurrente de inmuebles”. El Banco de España sugiere optar por incrementar los impuestos que gravan el mantenimiento de la propiedad (por ejemplo, el IBI) y focalizar los incentivos fiscales en los costes asociados a la compra de una vivienda, a través, entre otros, de la eliminación de los gastos y gravámenes impositivos asociados a su adquisición. Si bien matiza que estos ajustes deberían plantearse cuando se reduzcan los desajustes entre oferta y demanda en el mercado residencial.

La OCDE (2022) también propone visitar la fiscalidad asociada a la adquisición vivienda. Se inclina igualmente por reducir los impuestos transaccionales, pero de manera progresiva y acompañado de reformas fiscales que impliquen un traslado de los beneficios de los tenedores de viviendas (en forma de incremento de impuestos) a los nuevos adquirentes y teniendo en cuenta sus circunstancias particulares (grado de vulnerabilidad).

Algunas de estas propuestas son loables y pueden ser compartidas, en particular, aquellas que pretenden favorecer la primera adquisición de viviendas.

Desde una perspectiva técnica, a continuación se recogen algunas propuestas y consideraciones que pueden extraerse del presente capítulo. La mayor parte de ellas tendrían impacto recaudatorio, por lo que su implementación debería valorarse en su conjunto al objeto de alinearlas con el objetivo económico y social que se persigue.

En este sentido, como consideración preliminar, las medidas en el IRPF articuladas bien mediante bonificaciones o deducciones, parten de la premisa de que el contribuyente no presenta insuficiencia de cuota contra la que aplicar la deducción, es decir, precisan que el propietario o el arrendatario hayan satisfecho de manera efectiva impuestos durante el período impositivo en que se pretende aplicar el beneficio fiscal.

Ello determina que las medidas que puedan articularse en este impuesto resultan ser menos eficaces que aquellas que puedan afectar a otros impuestos, en

particular, el IVA o el ITP y AJD que constituyen una suerte de “subvenciones” directas al precio. Por tanto, aquellas medidas que eventualmente adopte el legislador debieran ir primordialmente enfocadas a la reducción de los impuestos asociados a la adquisición de una vivienda.

- **Propuesta 1.** *Aplicación temporal del tipo superreducido del 4 % a la vivienda nueva y libre*

En lo que se refiere a la adquisición de vivienda nueva y libre, España presenta uno de los tipos más bajos (el 10 %) en lo que al IVA se refiere. No obstante, en el pasado existen ejemplos que han permitido de manera coyuntural establecer reducciones de los tipos aplicables para estimular el mercado inmobiliario. Adicionalmente, algunas jurisdicciones de nuestro entorno también han implementado medidas temporales de reducción del IVA con esta misma finalidad.

Por tanto, la aplicación temporal del tipo superreducido del IVA podría tomarse en consideración y no resultaría incompatible con lo previsto en nuestra normativa fiscal, europea y nacional.

- **Propuesta 2.** *Reducción de los tipos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales*

En el caso de adquisición de la vivienda usada, la misma ya habría soportado el IVA con ocasión de su primera entrega del promotor. En este sentido, en una posterior transmisión, la operación entraría en el ámbito del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas.

Habida cuenta de la autonomía fiscal de las comunidades autónomas en los tributos transaccionales (salvo en el IVA), existe una gran dispersión en cuanto a los tipos impositivos aplicables, beneficios y reducciones, que favorecen la competencia interterritorial, pero que, en ocasiones, suponen grandes diferencias entre comunidades autónomas.

Ahora bien, existe margen para seguir profundizando en la reducción de los tipos aplicables en este impuesto con el fin de favorecer el acceso a la vivienda a los más jóvenes. A estos efectos, podrían instrumentarse bonificaciones fiscales adicionales, incluso con carácter temporal.

- **Propuesta 3.** *Recuperación de la deducción estatal por vivienda habitual y por cuenta-vivienda*

Algunos de los incentivos fiscales más populares y probablemente más eficaces en el pasado, como la deducción por adquisición de vivienda habitual,

han quedado relegados para aquellos contribuyentes que adquirieron su vivienda habitual antes de 2013⁶.

Esta circunstancia supone *de facto* un tratamiento menos favorable para aquellos contribuyentes que en la actualidad desean adquirir su primera vivienda, que ven mermada su capacidad financiera para llevar a cabo dicha adquisición. En este sentido, algunas formaciones políticas han venido reclamando su reinstauración.

Con el fin de valorar su posible recuperación, no tendría por qué tratarse de una fórmula generalizada, sino que podría restringirse a determinados colectivos, atendiendo a su edad o grado de vulnerabilidad, o incluso limitarse a las nuevas adquisiciones que se produjeran desde su implantación. Al mismo tiempo, la deducción por cuenta-vivienda aparece como un mecanismo complementario y eficaz que permitiría canalizar el ahorro de cara al desembolso inicial para la adquisición de una vivienda.

- **Propuesta 4. Reducción por arrendamiento de inmuebles destinados a la vivienda (IRPF)**

La existencia de bonificaciones y reducciones en el IRPF, destinadas a incentivar a los propietarios para que pongan una vivienda en alquiler, se han mostrado como efectivas, a la par que han permitido aflorar un mayor número de declarantes en el IRPF.

No obstante, de cara a equiparar la tributación del arrendamiento de la vivienda como otros instrumentos de ahorro, podría optarse por configurar las rentas generadas como rentas a integrar en la base del ahorro (con tipos progresivos que van desde el 19 % hasta el 28 %), en lugar de como rentas que forman parte de la base imponible general como sucede en la actualidad⁷.

- **Propuesta 5. Mantenimiento de los incentivos fiscales a la vivienda**

En lo que se refiere a la vivienda como instrumento de ahorro a largo plazo, España presenta una fiscalidad favorable, combinada y coordinada en los

⁶ En este sentido, cabe recordar que los motivos que llevaron a eliminar la deducción en el año 2013 no fueron sólo presupuestarios. Entre otros muchos, también se consideró que la existencia de este incentivo podría contribuir a estimular la burbuja inmobiliaria. La situación actual es diferente, durante la crisis financiera la elevada producción de vivienda creó un importante *stock* que no ha parado de reducirse en los últimos años, generado un problema de déficit de oferta.

⁷ El Comité de personas expertas para elaborar el *Libro Blanco para la Reforma Tributaria* de 2022 ya se mostró favorable a esta posibilidad. En este sentido, “el Comité es partidario de incluir los rendimientos del capital inmobiliario en la denominada “base del ahorro” del IRPF. Si fuera adoptada esa alternativa, la reducción por arrendamiento de vivienda podría suprimirse íntegramente”.

distintos impuestos que es homologable a la de otros países de nuestro entorno. Estos incentivos resultan adecuados y debieran mantenerse, en la medida que permiten mejorar la calidad de la vivienda y que, una vez alcanzada la edad de jubilación, pueda monetizarse el ahorro acumulado sin un elevado coste fiscal.

■ REFERENCIAS

AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE RESPONSABILIDAD FISCAL, AIREF. (2020). *Spending Review 2019/2020 Beneficios Fiscales*.

BANCO DE ESPAÑA. (2023). *Informe Anual 2023. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*. Madrid: Banco de España.

OCDE. (2022). *Housing Taxation in OCDE Countries*. Paris: OCDE.