

# ALGUNOS COMENTARIOS EN TORNO AL "INFORME SOBRE LA VIVIENDA"

Miguel Angel LOPEZ GARCIA (\*)

## I. INTRODUCCION

**E**L tema de la vivienda está de moda. Si, como índice de actualidad y preocupación por un tema, usáramos el número de veces y la extensión con que es tratado en los medios de comunicación, difícilmente podríamos alcanzar una conclusión distinta a que la vivienda es uno de los aspectos más relevantes e inquietantes en la sociedad española actual. De hecho, y desgraciadamente, el que se ha dado en llamar «el problema de la vivienda» es quizás uno de los temas que, en fechas recientes, más ríos de tinta ha conseguido mover.

Si los últimos años de la década de los setenta pueden caracterizarse como una crisis de demanda, que se manifestó en que una gran parte de las viviendas construidas quedó sin vender y fueron absorbidas muy lentamente en los años siguientes, los últimos años de la década de los ochenta han recibido el calificativo de «boom inmobiliario español». Esta situación, que se ha explicado como un «boom de demanda», se ha plasmado en fuertes incrementos en los precios de las viviendas y del suelo en muchas zonas urbanas, así como en un aumento espectacular del número de transacciones en el mercado inmobiliario.

El análisis de los problemas que plantea la vivienda en la sociedad española y de los medios más adecuados para su solución en el momento actual se hallan en la base del «Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda», auspiciado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que ha visto la luz en febrero de 1992. La presente nota, tal y como ilustra su título, tiene por objeto realizar algunos comentarios sobre dicho informe. El marco de referencia que se utiliza, y ello debe explicitarse de buen comienzo, es el proporcionado por lo que podríamos llamar, en sentido amplio, «la economía y la política de la vivienda» (1). Adicionalmente, el prisma que se ha adoptado es el del hacendista; es decir, el del microeconomista del sector público, y, con ello, la evaluación de la política pública a la luz de los criterios de eficacia y equidad.

## II. MOTIVACION Y PLAN DEL INFORME

En el informe se señala, de forma expresa, que su elaboración ha corrido a cargo del coordinador del mismo, Jesús Leal Maldonado, y que constituye el resultado de los trabajos y las deliberaciones, durante siete meses, del «Comité de Expertos» formado por otros 22 especialistas, habiendo contado con la asistencia y colaboración de Cristina Narbona Ruiz, Directora General para la Vivienda y Arquitectura. Su objetivo explícito es el de «analizar los problemas que plantea la vivienda en la sociedad española y los medios más adecuados para su solución en el momento actual (para) aconsejar al gobierno de la Nación sobre el rumbo que, al parecer de los expertos convocados, debe tomar la política de vivienda en este país durante los próximos años». La motivación parece hallarse en el hecho de que «el momento actual resulta especialmente adecuado para iniciar ese debate, debido a la conciencia existente en la sociedad sobre el problema de la vivienda».

El informe consta de diez capítulos, organizados en tres partes, y aborda los diversos aspectos relevantes en la definición de una política de vivienda. En la parte primera, el primer capítulo fija los criterios y objetivos generales que deberían articular esa política, mientras el segundo y el tercero, respectivamente, ofrecen un diagnóstico de la situación y una aproximación a las necesidades de vivienda que se plantean en nuestro país. La parte segunda trata de los instrumentos de la política de vivienda, estableciendo las propuestas para su utilización. Los capítulos cuarto y quinto se dedican a la medidas de intervención sobre el suelo y los alquileres, mientras los quinto y sexto se centran en los instrumentos financieros y fiscales. La parte tercera está referida a los actores de la política de vivienda, y los capítulos ocho y nueve discuten las cuestiones de la promoción pública y de la coordinación entre las administraciones implicadas. Por último, el capítulo 10 resume las conclusiones a que llega el informe, que queda completado con un anexo estadístico.

## III. UNA EVALUACION DE LAS PROPUESTAS DEL INFORME

El análisis que sigue se centra en la discusión de los capítulos cuatro a nueve, los propiamente referidos a los instrumentos de la política de vivienda. En este sentido, una característica que no puede dejar de señalarse es que estos capítulos son sumamente heterogéneos, como consecuencia de la interacción de diversos analistas con formaciones y/o especializaciones sumamente distintas. En realidad, no resulta difícil establecer conjeturas respecto a la «productividad marginal directa e indirecta» de algunos de los expertos consultados en la redacción final de ciertos capítulos.

## 1. Política de suelo

El informe comienza este epígrafe constatando que la elevación de los precios inmobiliarios en las grandes ciudades se ha trasladado al suelo urbano, y se ha materializado en un aumento del precio de este último. De cara a la articulación de la política de suelo, el informe se pregunta cuánto suelo se necesita para la construcción de viviendas, y su respuesta es que «en la situación actual, las viviendas públicas se asentarán en su totalidad en suelos de propiedad pública. Las viviendas protegidas localizadas en las grandes ciudades se situarán, en su mayoría, en suelos de propiedad pública o, en su defecto, en suelos calificados para la exclusiva construcción de este tipo de viviendas [...]. En términos agregados, podríamos partir de la realización del programa de viviendas propuesto por el Gobierno, que supondría alrededor de 100.000 viviendas protegidas al año, construidas sobre suelo de titularidad pública».

En esta materia se avanza tres vías de actuación. En primer lugar, se señala que la nueva reforma de la Ley del Suelo establece una serie de posibilidades de actuación por parte de las comunidades autónomas y, sobre todo, por los ayuntamientos. En segundo lugar, a partir de esas posibilidades de actuación, se propone una posición más activa de comunidades y ayuntamientos en la creación de empresas de suelo o su actuación como operadores capaces de incrementar de forma sustancial la disponibilidad pública de suelo. Y, en tercer lugar, por parte de la Administración central, se preconiza un cambio de actitud de las empresas y entidades públicas que poseen grandes cantidades de suelo en las zonas urbanas.

En tanto en cuanto la existencia de una mayor disponibilidad de suelo se manifieste en unos precios del suelo más bajos, las políticas orientadas en ese sentido deben ser bien recibidas. Sin embargo, si bien un aumento en la oferta de suelo, *ceteris paribus*, apuntaría en la buena dirección, no pueden dejar de suscitarse dos cuestiones. La primera es la de la oportunidad de la actuación en este momento, lo que equivale a plantearse si quizás ha pasado el momento óptimo de intervención en el mercado del suelo. En otras palabras, puede haberse perdido un tiempo precioso, y este desfase temporal afectaría a la eficiencia de este instrumento en la consecución del objetivo.

En segundo lugar, puede que el problema no sea sólo de incremento de la oferta. En las conurbaciones de Madrid y Barcelona, lugares en los que, por cierto, el informe ubica «dos tercios del problema del suelo», no hace mucho que uno de los expertos consultados (J. Ràfols) aseguraba que «el problema no tiene su origen en la falta de suelo calificado como urbanizable programado, sino en la falta de ejecución de las figuras de planeamiento —planes parciales— que permitan su entrada efectiva en el mercado, así como en el largo período de tiempo requerido para su ejecución».

En cualquier caso, y en la medida en que, en palabras de ese mismo experto, «incrementar la oferta de suelo apto para construir no es fácil a corto plazo y en algunos casos, como el de la ciudad de Barcelona, es físicamente imposible», resulta crucial estudiar los efectos no sólo de las políticas orientadas a plazos más o menos inmediatos, sino de las modificaciones en las políticas *estructurales* dirigidas a la vivienda, particularmente los subsidios a la propiedad de ésta implícitos en el impuesto sobre la renta personal y las políticas de control de alquileres, a las que pasamos a continuación.

## 2. La vivienda en alquiler

A diferencia de los controles de precios en la mayoría de los mercados, que generalmente se limitan a situaciones extraordinarias como periodos de guerra o inmediatamente post-bélicos, el control gubernamental de los alquileres tiende a convertirse en algunos países en una política más o menos permanente. De entre los motivos que se han aducido para introducir o, una vez en funcionamiento, no suprimir el control de alquileres, el principal consiste probablemente en impedir una considerable redistribución de renta y riqueza de los inquilinos a los propietarios de viviendas.

El argumento se basa en la presunción de que las estructuras monopolistas hacen que los propietarios obtengan unos beneficios excesivos, y subraya que estos propietarios son más ricos que sus inquilinos. Sin embargo, la creencia de que los propietarios de viviendas de alquiler obtienen unos beneficios excesivos no parece verse apoyada por una evidencia sistemática, y pocos economistas parecen compartirla. Estos tienden a creer que la facilidad de entrada en la actividad en consideración imposibilita una tasa de rendimiento mayor que la competitiva sobre la inversión típica, y, en general, la evidencia empírica tiende a dar soporte a la opinión de que los mercados de vivienda de alquiler son competitivos.

Resulta razonable pensar que el control de alquileres entraña importantes efectos tanto sobre la asignación de recursos como sobre la distribución del bienestar, aunque la evidencia empírica sobre estos efectos es escasa. Y si bien los detalles concretos de los ordenamientos y disposiciones de control de alquileres resultan determinantes para discernir sus efectos, los analistas parecen tener confianza en la potencialidad predictiva del razonamiento teórico.

A pesar de las deficiencias de los análisis teóricos y de la ausencia de evidencia empírica, los analistas parecen estar de acuerdo en su rechazo de los controles de alquileres. En este sentido, se mantiene que este tipo de regulación no sólo constituye un mecanismo redistributivo *ineficiente*, sino que también es enormemente *inequitativo*. En primer lugar, incluso si se redistribuye renta de los ricos a los pobres en tanto en cuanto los propietarios sean más ricos que sus inquilinos, el control sería

un mal instrumento redistributivo. Una razón importante es que se distorsionan considerablemente los patrones de consumo. En segundo lugar, influenciar la distribución de la renta mediante el control de alquileres constituye un procedimiento bastante tosco, ya que las ganancias de renta se distribuirán de forma bastante aleatoria entre personas pertenecientes a distintos grupos de renta.

Las líneas de actuación propuestas por el informe tienen por objeto tanto impulsar la oferta de vivienda en alquiler, como establecer una nueva regulación normativa de las relaciones entre propietarios e inquilinos, referida ésta tanto a los nuevos alquileres como a los antiguos. A los efectos del análisis, puede resultar conveniente tratar, en primer lugar, las consideraciones referidas al aumento de la oferta de viviendas en alquiler, y en segundo lugar, las asociadas a la relación entre los contratos antiguos (sometidos a control) y los nuevos (no sujetos a regulación), incluso en ausencia de aumentos en la oferta de aquéllas.

Así, de la misma manera que quizá no existe método más eficiente para hacer desaparecer la vivienda en alquiler que el propio control de alquileres, la otra cara de la moneda está constituida por la afirmación de que el desarrollo de la misma requiere la eliminación de aquellos controles. En efecto, la mejor forma de contribuir a incrementar la cantidad (y también la calidad) de *nueva* vivienda de alquiler es asegurar un marco estable para los nuevos contratos, con garantías para los dos tipos de agentes, inquilinos y propietarios. Pero se debe reconocer que cuanto más alto sea el «precio» a pagar por recuperar la vivienda (y no poder hacerlo es indistinguible de un precio *infinito*), mayores serán las *primas al riesgo* que se incorporarán a las tasas de rendimiento sobre el capital invertido en viviendas en alquiler, y mayores los precios de éstas.

En efecto, la propia existencia del sector controlado, que en palabras del informe da lugar a la «cautividad de la inversión», hace a los propietarios de vivienda de alquiler no controlado, o a los potenciales inversores en la misma, extremadamente sensibles a la posibilidad de que los cambios en la legislación les inflijan fuertes pérdidas de capital. De ahí las primas al riesgo que exigirán estos propietarios y que, dada la demanda, obtendrán. Ello implica que los inquilinos de viviendas no sujetas a control estarán probablemente en peor situación que en ausencia de controles. En este sentido, cuando coexisten un sector sometido a control y otro que no lo está, resulta probable que los alquileres en el sector no controlado sean superiores a los que prevalecerían en ausencia de control alguno.

En cualquier caso, si bien la clarificación del marco en el que se deben desarrollar los que podríamos llamar contratos *marginales* es sin duda positiva, nada dice respecto a los contratos *inframarginales*; es decir, los suscritos bajo la vigencia del control de alquileres. De hecho, la existencia de dos «sectores» en el mercado de vivienda de alquiler, uno controlado y otro no controlado,

hace que resulte tentador el intento de introducir estas consideraciones en el marco de alguna versión de los modelos bisectoriales usuales de incidencia impositiva en equilibrio general.

Puesto que en nuestro país la política de vivienda de alquiler ha dado lugar a que «los particulares, que representan más del 85 por 100 de la oferta [...] estén en su mayoría muy condicionados por la larga cautividad de su inversión», la situación de partida sería un sector controlado (integrado por los contratos antiguos) considerablemente mayor que el no controlado (contratos nuevos no sometidos a la regulación). Al menos conceptualmente, se deben separar dos posibilidades, según los propietarios de las viviendas controladas se hayan o no ajustado plenamente a los controles vía variaciones en la cantidad y/o calidad de su *stock* de capital residencial.

Si este ajuste no se ha realizado por completo, la asignación del capital residencial dedicado al alquiler puede racionalizarse como la existencia de cierto gravamen implícito sobre los rendimientos del capital procedentes del sector controlado, cuya recaudación cabe interpretar como una transferencia de renta a los inquilinos, junto con otro gravamen sobre los rendimientos del capital en el sector no controlado, cuya recaudación va precisamente a los bolsillos de los propietarios de ese capital del sector *no* controlado. Alternativamente, si el ajuste ya se ha realizado en su totalidad, tan sólo aparecería el segundo de esos gravámenes, con exactamente las mismas características. Desde luego, podrá objetarse que ésta es una interpretación forzada, pero su esencia es precisamente que la asignación de recursos resultado de la interacción de aquellos «gravámenes» es *indistinguible* de la asignación de partida descrita en el párrafo anterior.

En ambos casos, la eliminación de la regulación de control de alquileres, incluso en ausencia de cambio alguno en el *stock* total de capital residencial dedicado al alquiler, se manifestaría en una reducción de la tasa de rendimiento sobre el capital invertido en el sector no controlado y en un aumento de la rentabilidad obtenida en el sector controlado. Más importante aún, esa eliminación iría en la dirección de *disminuir* el precio relativo de los servicios de vivienda en el sector no controlado, lo que, por el lado de los usos de la renta, redundaría en una redistribución en favor de las economías domésticas que dedican una mayor proporción de su presupuesto al consumo de vivienda en ese sector. Difícilmente podrían calificarse de indeseables esas consecuencias distributivas, por no hablar de las ganancias en eficiencia asignativa derivadas de la eliminación de la situación original.

Desde luego, eliminar los controles de alquileres también tendría otros efectos distributivos, al hacer aumentar el precio de los servicios de vivienda para aquellas economías domésticas que anteriormente se beneficiaban de esa política. Sin embargo, si atendemos a las consi-

deraciones que señala la literatura en general, así como a las apuntadas en los párrafos anteriores, en modo alguno puede mantenerse *de forma automática* que la distribución de la renta resultante se habrá vuelto menos igualitaria; y si éste es realmente el caso, pueden añadirse instrumentos redistributivos que actúen expresamente en la buena dirección. En efecto, si bien habrían empeorado individuos situados tanto en los tramos de renta más bajos como en los relativamente más altos, el problema principal lo plantean los primeros. En este sentido, la situación de las personas de baja renta, afectadas de forma adversa, podría tratarse en el marco más general de la instrumentación de unas subvenciones a la vivienda orientadas a la demanda en la línea de las discutidas más adelante, en el epígrafe 5.

### 3. Vivienda y financiación

Las propuestas que realiza el informe respecto a la financiación a la vivienda están asociadas a tres tipos de actuaciones. En primer lugar, la potenciación de fórmulas que permitan el aumento de la claridad y transparencia en los mercados hipotecarios, sobre todo en la modificación de los tipos de interés que afecta a los créditos de interés variable. En segundo lugar, el desarrollo de las innovaciones que puedan conducir a un abaratamiento de los créditos, como es el caso de la titulización de los préstamos hipotecarios y la agilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria. Y, en tercer lugar, el impulso de las cuentas ahorro-vivienda como forma de ahorro contractual.

Las dos primeras se justifican por sí mismas, y no pueden sino ser bienvenidas respecto a la situación de partida. En cuanto a la tercera, y puesto que en la actualidad «[e]l sistema de ahorro-vivienda español es de eficacia limitada», la iniciativa de potenciar las cuentas ahorro-vivienda también parece sugerente. La cuestión, no obstante, requiere antes el planteamiento y la respuesta a una serie de interrogantes. El primero podría ser el efecto de las ayudas fiscales implicadas sobre el ahorro, tanto el afectado a los propósitos de la vivienda como el ahorro personal agregado. Después de todo, el subsidio fiscal otorgado a esas cuentas tiene por finalidad incentivar el ahorro destinado a la adquisición de la vivienda. Sin embargo, puesto que los beneficiarios pueden muy bien reducir su ahorro por otros cauces, no puede darse por sentado que los recursos acumulados en las cuentas constituyen una adición *neto* al ahorro.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta tanto los gastos fiscales y/o los subsidios realizados como los efectos distributivos de esa política. En cuanto a los primeros, que pueden llegar a ser de tamaño sustancial, deben compararse con su coste de oportunidad para estar seguros de que el resultado final merece la pena en términos del objetivo perseguido. Adicionalmente, resulta concebible que esos beneficios puedan ser cosechados por los individuos situados en los segmentos

superiores de la escala de rentas, lo que suscita la diferencia entre favorecer un ahorro para el que los estímulos financiero-fiscales pueden ser determinantes y bonificar unas colocaciones que se efectuarían incluso en su ausencia.

Desconozco si existe evidencia sistemática, en una u otra dirección, sobre los efectos enunciados de las cuentas de ahorro-vivienda. No obstante, sí que parece haber indicios alentadores respecto a ciertas formas contractuales de ahorro-vivienda, lo que hace que ésta constituya una iniciativa prometedora. Con todo, no puede olvidarse que, como señalaba no hace mucho uno de los expertos consultados para la realización del informe (J. Rodríguez), «los tipos de interés pueden bajar y hacer así las cosas más fáciles [ , ] pero no parece, ni de lejos, que sea el de las condiciones de los créditos el problema central de la vivienda».

### 4. Vivienda e imposición

Como señala el informe, «en nuestro sistema fiscal, el IRPF ha sido el instrumento básico utilizado para incentivar el acceso a la vivienda». En efecto, y no sólo en nuestro país, un programa típico de subsidio a la vivienda es el que se halla implícito en el impuesto sobre la renta personal. Así, en diversos países se otorga un tratamiento fiscal favorable a la vivienda ocupada por su propietario que se traduce en: 1) no gravar, o no hacerlo plenamente, la renta en especie producida por la inversión en la vivienda ocupada por su propietario; 2) la posibilidad de deducir de la renta imponible los pagos de intereses asociados a la compra de la vivienda, y 3) la no imposición, al menos bajo ciertas circunstancias, de las ganancias de capital sobre la vivienda.

Sin embargo, el informe tan sólo señala como incentivo «dos mecanismos: la consideración como gasto deducible de los intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición de vivienda propia y la deducción por inversión en la adquisición o ampliación de vivienda». En otras palabras, se pasaría por alto el potencial tratamiento fiscal favorable otorgado a la corriente de servicios que el propietario obtiene al habitar su propia vivienda. La renta en especie generada por la vivienda en propiedad —es decir, el valor monetario neto de estos servicios— es igual a los pagos de alquiler que el propietario hubiera recibido en el caso de haber alquilado su vivienda, menos los gastos de mantenimiento, depreciación, impuestos sobre la propiedad, etc. Desde la perspectiva de la definición amplia de renta, asociada a los nombres de Haig y Simon, esta renta imputada debería gravarse exactamente igual que cualquier otra renta, con independencia de que su forma sea en especie. En nuestro país sólo se imputa, a los efectos del IRPF, el 2 por 100 de unos valores catastrales cuyo parecido con los imperantes en la realidad es pura coincidencia.

Si, en palabras del propio informe, «queda por hacer un balance completo del efecto de los incentivos fiscales

a la adquisición de viviendas, establecidos en el impuesto sobre la renta, a lo largo de los últimos años, para poder evaluar su verdadera eficacia», no estará de más que proporcionemos una cierta perspectiva general de los efectos implicados. Ello pasa por discutir los resultados que se han avanzado en la literatura.

En este sentido, existe acuerdo entre los analistas acerca de que, en general, este tratamiento fiscal favorable reduce el coste de poseer la vivienda en propiedad respecto a alquilarla, y que ello genera un efecto sustancial sobre las decisiones de vivienda. En particular, el hecho de que la propiedad resulte más atractiva que el alquiler induce a los individuos a ser propietarios y a consumir *más vivienda en régimen de propiedad*.

Las medidas fiscales en consideración reducen el coste de ocupar la vivienda en propiedad. De hecho, esta reducción resulta mayor para los individuos con mayores tipos marginales en el impuesto sobre la renta personal. Adicionalmente, si los precios de las viviendas aumentan y se esperan, por tanto, ganancias de capital, el coste efectivo de la vivienda se reduce, y esta reducción también beneficia en mayor medida a los individuos sujetos a mayores tipos impositivos marginales.

Estas disposiciones fiscales introducen una cuña entre el precio efectivo de los servicios de vivienda y su coste marginal. En este sentido, existe acuerdo acerca de que el coste en bienestar o exceso de gravamen de este tratamiento fiscal favorable no es precisamente despreciable. Y en lo referido a las consideraciones de equidad, también existe consenso generalizado respecto a que el efecto sobre la distribución de la renta de estos subsidios a los propietarios es *regresivo*.

Las ideas que avanza el informe sobre los efectos de estos subsidios para nuestro país están en plena consonancia con las ideas que se derivan de los trabajos realizados en otros países. En efecto, que este tratamiento fiscal favorable aumenta el consumo de vivienda bajo la forma de tenencia en propiedad resulta equivalente a afirmar que «estos incentivos fiscales pueden haber influido más en el incremento de la tenencia de la vivienda en propiedad que ninguna otra medida». El informe también señala que «el análisis de la evolución del ahorro medio en vivienda muestra que la decisión de ahorrar o no en vivienda ha sido, de 1982 a 1988, independiente del incentivo fiscal, estando en cambio muy correlacionada con la renta disponible, la edad o la categoría socioprofesional de los contribuyentes, [... lo que...] pone de manifiesto la escasa influencia de los cambios fiscales sobre la decisión de ahorrar o no en vivienda». El poco espacio que se dedica en el informe a este apartado impide hacer un análisis más detallado, pero una primera aproximación sugeriría que ambas afirmaciones no tienen por qué ser inconsistentes, en el sentido de que el informe habla de la «decisión de ahorrar en vivienda», mientras que los párrafos previos se refieren a la «decisión de consumir vivienda» bajo una forma de tenencia.

En cuanto a los efectos en términos de equidad, se afirma que «es indudable que se benefician, en mayor medida, las personas con mayor renta disponible y se favorece notablemente, a pesar de la limitación actual de la deducción por intereses, a aquellos contribuyentes que al tener elevados niveles de ingreso adquieren viviendas de precio elevado [... lo que] da un carácter regresivo a estos instrumentos fiscales». No obstante, inmediatamente, el informe señala que «sin embargo, esta aparente regresividad de las ventajas fiscales por adquirir una vivienda debe matizarse. La deducción indiscriminada por inversión en vivienda se ha consolidado en la estructura del IRPF y se ha incorporado plenamente a las expectativas de los contribuyentes. Así, puede decirse que la deducción ha cristalizado en los tipos efectivos del IRPF, convirtiéndose en un mecanismo de reducción de la progresividad de la tarifa del impuesto, que afecta a un amplio número de contribuyentes».

Insistiendo en ello, a renglón seguido se añade que «esta situación tiene dos lecturas; si consideramos las deducciones exclusivamente desde la perspectiva de intervención sobre la vivienda, efectivamente existe un *efecto regresivo* de un tamaño considerable; pero si se contempla desde la consideración fiscal únicamente, entonces el sentido puede variar, ya que de la misma manera que se utiliza la vivienda como indicador para la tributación local en el Impuesto de Valores Inmuebles, se pueden considerar que estas deducciones se utilizan principalmente por los niveles elevados como un medio de reducir los elevados tipos que se dan en estos niveles, [y] en ese sentido no se introduce una regresividad en el impuesto, sino que *atenúa la progresividad* [el subrayado es nuestro] de los tipos efectivos». Sea como fuere, no resulta clara cuál es la diferencia a efectos de progresividad, entre «un efecto regresivo» bajo la primera interpretación y una «atenuación de la progresividad» bajo la segunda.

Quizá la verdadera razón de su mantenimiento deba hallarse en que «la posibilidad de la eliminación de la deducción está condicionada por sus efectos estructurales dentro del propio IRPF, no por factores de política de vivienda. Puede que el grado de tolerancia social hacia un impuesto progresivo se produzca no tanto siguiendo su tarifa legal sino sus tipos efectivos. En tal caso, la importancia relativa en el impuesto de estos incentivos, frente a deducciones de otro tipo, y su amplia utilización en los tramos de renta donde más sacrificio impone la escalada de tipos marginales, puede tener una influencia notable en el grado de aceptación social del impuesto en su globalidad, imponiendo un elevado coste social a cualquier intento de alterar este régimen de incentivos sin alterar la actual escala del impuesto». Sin embargo, si éste es el caso, debe tenerse presente que la cuestión no es de coste social, sino que se convierte claramente en una cuestión de coste *político*.

Desde una perspectiva tanto de eficiencia como de equidad, resulta también tentador considerar el propio tratamiento fiscal diferencial de la vivienda en propiedad

y en alquiler desde otro punto de vista. En realidad, y en términos del diseño de la política de vivienda en nuestro país, la desaparición de las preferencias fiscales en favor de la propiedad apuntaría en la dirección de *reducir* el precio relativo del alquiler frente a la propiedad, algo que en los actuales momentos no parece en absoluto ocioso. Por otro lado, los efectos derivados sobre las tasas de rendimiento obtenidas por los inversores en las dos formas de inversión residencial consideradas bien podrían calificarse como regresivos, al menos si atendemos a las consideraciones apuntadas en los párrafos anteriores. Y, por último, aunque no por ello menos importante, podrían cosecharse las ganancias en eficiencia derivadas de la eliminación de las distorsiones en la asignación del capital residencial.

Otro camino de actuación, complementaria con el anterior, pasa por mantener la estructura del actual tratamiento fiscal de la vivienda, pero tratando de reducir algunos de sus efectos perversos en términos de distribución de la renta. Estas reformas pasan por la reducción de las cantidades deducibles, a efectos del IRPF, por intereses hipotecarios e impuestos sobre la propiedad, para los individuos en los tramos más altos de la escala de rentas. Una posibilidad, recogida por el informe, sería establecer techos en las cantidades de esas deducciones en la base impositiva. Otra alternativa sería convertir las deducciones en créditos impositivos, de manera que todos los propietarios de su propia vivienda podrían restar de su deuda tributaria cierta proporción de los pagos de intereses e impositivos. De esta manera, los individuos que hacen frente a mayores tipos impositivos marginales no disfrutarían de ventaja relativa alguna.

Para finalizar este apartado, tan sólo señalar que las propuestas avanzadas en el informe —como establecer, por parte de los ayuntamientos, una tributación progresiva de los solares urbanos y reducir los impuestos que pesan sobre las transacciones de vivienda— van todas en la buena dirección. Sin embargo, y sin ser en absoluto negligibles, no parece claro que las cuestiones que encaran esos instrumentos sean las de más efecto sobre el problema en consideración. Lo mismo puede decirse —aunque, como señala el informe, no se trata directamente de la fiscalidad— de la necesidad de revisar las condiciones notariales y registrales de las viviendas y los gastos asociados. La «dudosa utilidad del sistema notarial español aplicado a la vivienda, que podría sustituirse por otras alternativas menos costosas y al menos tan eficientes», debe cuanto antes implicar su eliminación, acabando con una práctica que aumenta artificialmente los costes de transacción y tan sólo favorece a unos intereses monopsonísticos de dudosa rentabilidad social.

## 5. Vivienda de promoción pública

El informe señala que en cuanto a «la promoción pública de viviendas [...] su principal actividad es la de solucionar los problemas de alojamiento de aquel sector

de la población que, *por sus escasos recursos*, se sitúa fuera del mercado» [el subrayado en nuestro]. Entre las propuestas de actuación en este capítulo destacan las referidas a un mayor protagonismo local; es decir, a una mayor actuación sobre la promoción de vivienda pública por parte de los ayuntamientos, especialmente los grandes y medianos, una prioridad por parte de éstos en la preparación de suelo, y que para las viviendas promocionales públicamente deben fijarse unos alquileres que cubran los costes generados.

Tal y como señala el informe, ésta es una política vigente en diversos países. Su objetivo es proporcionar subsidios a las familias de renta baja, y adopta con frecuencia la forma de vivienda pública proporcionada a precios por debajo de mercado. Estas viviendas suelen ser construidas, poseídas y gestionadas por autoridades locales, contando con el respaldo financiero de alguna instancia gubernamental superior. En realidad, bajo el epígrafe de vivienda pública pueden agruparse los programas en los que el sector público, generalmente una instancia de nivel superior (como el gobierno federal en los Estados Unidos o el gobierno central en Gran Bretaña), se involucra, generalmente subvencionándola, en la construcción de vivienda para familias de renta baja, vivienda posteriormente gestionada por las autoridades locales, y en la que los inquilinos pagan como alquiler cierta cantidad que depende de las características de la familia, en especial de su renta.

Los analistas de este tipo de programas, en particular en Estados Unidos, se han centrado en tres tipos de consideraciones: 1) la vivienda pública se produce ineficientemente; 2) constituye un método ineficiente de redistribuir renta, y 3) tiene implicaciones distributivas caprichosas y anómalas.

No es éste el momento, ni es el lugar, de extenderse en los razonamientos que se hallan detrás de aquellas afirmaciones, pero esa valoración de la vivienda pública explica por qué, en general, no constituye un programa del agrado de los economistas. La mayoría de éstos se acercan a la política de vivienda con la convicción previa de que es mejor dar a la gente dinero que vivienda, a menos que exista evidencia en contrario.

Esto, a su vez, invita a considerar la afirmación del informe de que «la figura del promotor público se hace necesaria por presencia del sector público, como responsable de garantizar la exigencia política y constitucional de conseguir un alojamiento digno a todos los españoles». Efectivamente, si el objetivo es subsidiar el consumo de vivienda por parte de las economías domésticas de baja renta, se debe distinguir entre los programas *basados en la oferta* y los *orientados a la demanda*.

En lo referido a los subsidios a la vivienda dirigidos a los individuos que se hallan en los segmentos más bajos de la escala de rentas, los programas orientados a la demanda, en forma de «vale» o «cupón» de vivienda,

permitirían evitar los problemas acarreados por los programas basados en la oferta. Sin embargo, si el consumo inadecuado de vivienda es el resultado de una renta inadecuada —es decir, constituye un síntoma de pobreza—, no puede dejarse de suscitar la cuestión de la deseabilidad de esas transferencias en especie frente a unas transferencias en efectivo.

Desde luego, una reforma más radical apuntaría hacia la sustitución mencionada de las transferencias a las familias de renta baja ligadas a su consumo de vivienda por transferencias *en efectivo* de libre disposición por parte de sus beneficiarios. Un marco de referencia natural para esta cuestión vendría dado por la propuesta recurrente sobre el futuro de la política social que consiste en la instauración de un impuesto negativo sobre la renta, propuesta ésta a la que nuestro país no es ajeno. En este sentido, no estará de más señalar a vuelo de pluma que algunos de los aspectos positivos de esta opción vendrían dados, además de por el hecho de que las transferencias en efectivo son presumiblemente más eficientes que las transferencias en especie, por la eliminación de los no pequeños costes administrativos que entrañan éstas últimas, de los cuales forman parte los problemas de coordinación entre niveles de gobierno en el diseño de la política de vivienda, algo a lo que el informe otorga bastante importancia.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

Quizá por la tiranía de la doctrina heredada, los economistas suelen acercarse a la política pública convencidos de la existencia de un cruel *trade-off* entre eficiencia y equidad. En otras palabras, con la convicción apriorística de que, dada la virtual imposibilidad práctica de arbitrar las que los libros de economía denominan de forma críptica transferencias de cuantía fija o a tanto alzado (*lump sum*), la instrumentación de una política tendente a conseguir mayores cotas de equidad implica, necesaria e inescapablemente, una pérdida en términos de eficiencia.

No obstante, resulta perfectamente imaginable la consecución *conjunta* de objetivos de equidad y de eficiencia. En efecto, ello puede ser consecuencia de un mal diseño institucional de partida, de manera que existan ganancias potenciales en equidad sin un coste de oportunidad en términos de eficiencia. Incluso es concebible que políticas cuyo objetivo principal es la persecución de la eficiencia comporten, como efecto lateral, una mejora, en vez de un empeoramiento, de la equidad.

El trabajo en que se basa la presente nota intenta, precisamente, avanzar la posibilidad de que éste sea el caso respecto a la situación de la vivienda en nuestro país; es decir, que existen *ganancias de eficiencia y de equidad* como consecuencia de un rediseño de la política pública orientada hacia la vivienda. Naturalmente, esto puede no ser así, de suerte (mala suerte, sin duda) que

el *trade-off* acabe reivindicando su vigencia. Con todo, podría entonces afirmarse que incluso si las políticas de vivienda orientadas a la eficiencia tienen un coste de oportunidad en términos de equidad, esto no debería ser un gran problema. Al fin y a la postre, no es descabellado mantener que existen *otras políticas*, no relacionadas con la vivienda, que pueden anular cualquier efecto lateral no deseado, o que, en general, son mucho más efectivas que la política de vivienda para conseguir las cotas deseadas de equidad.

Para finalizar, posiblemente sea deseable que en estos momentos el sector público induzca un aumento de la oferta de vivienda, al menos como señal para los agentes económicos de que algo va a cambiar. Sin embargo, sería nefasto que los efectos del plan gubernamental resultaran procíclicos, de suerte que si, en efecto, ahora se está desacelerando, «el actual "boom inmobiliario" no concluya con la fuerte recesión del sector y las tensiones sociales que en torno a la vivienda siguió al período 1972-1975, con el que tantos paralelismos existen» (J. Ráfols).

En cualquier caso, y aunque sólo sea para provocar un debate sobre las características *estructurales* que deberían conformar la política de vivienda, ahí va una pequeña agenda para su diseño:

1) Considérense seriamente los efectos, tanto en términos de eficiencia como de equidad, de los subsidios a la propiedad de la vivienda implícitos en el impuesto sobre la renta personal. En el caso, no improbable, de que las indicaciones del análisis no vayan en la dirección apropiada, suprimanse.

2) Evalúense los efectos asignativos y distributivos de las disposiciones vigentes de control de alquileres. Si la conclusión es, por una parte, que los primeros desincentivan el desarrollo de la vivienda en alquiler y dan lugar a que los alquileres en las viviendas no controladas sean elevados, mientras que, por la otra, los segundos son caprichosos y se reparten de forma aleatoria entre personas pertenecientes a diversos grupos de renta, procédase a su eliminación paulatina, intentando capear este impacto distributivo mediante las subvenciones esbozadas en el punto 4).

3) Extrémense las precauciones para que las actuaciones en materia de suelo no generen, o mejor no degeneren en, actuaciones ineficientes y regresivas. Realícense análisis de rentabilidad social y aplíquense las técnicas del análisis coste-beneficio cuando la magnitud del proyecto público sea importante.

4) Tómese en consideración, dados los problemas que se hallan inherentemente asociados a los subsidios a la vivienda basados en la oferta, la posibilidad de establecer un programa de subsidios a la vivienda orientado a la demanda para las familias de renta baja. Aprovechese, en este sentido, la abundante evidencia disponible respecto a las denominadas subvenciones a la vivienda (*housing allowances*).

5) Analícese seriamente la posibilidad de sustituir las transferencias en especie a los individuos de renta baja, ligadas al consumo de vivienda, por transferencias en efectivo de libre disposición por parte de los beneficiarios. Un buen marco de referencia estaría constituido por una propuesta que, de forma recurrente, centra las discusiones sobre la política social, y que se traduce en la instrumentación de un impuesto negativo sobre la renta.

6) Diseñese el sistema de ahorro-vivienda en función de objetivos claramente definidos, aprovechando las ventajas e inconvenientes observados en la experiencia de otros países.

7) Y por último, aunque no por ello menos importante, fíjense plazos para la actuación y valoración de las políticas anteriores, separando las actuaciones de reforma inmediata de las implicadas por la reforma parcial (a medio plazo) y la reforma total (a largo plazo). Después de todo, y en palabras del propio informe, «la crisis de la vivienda puede prolongarse aún durante varios años», de manera que tan importante como el *qué* y el *cómo* puede ser el *cuándo*. Así, si bien la reforma del tratamiento fiscal favorable otorgado a la vivienda en propiedad podría realizarse sin grandes demoras, la eliminación de las disposiciones de control de alquileres requeriría un mayor lapso de tiempo. El hecho de que, en fechas recientes, se haya acuñado la expresión «problema de la vivienda» no debe hacernos olvidar que la sabiduría popular hace mucho tiempo que descubrió que «las prisas son malas consejeras». Si la prudencia y el equilibrio son características cruciales en el diseño de la política pública en general, la propia política de vivienda no debería constituir una excepción.

#### NOTA

(\*) La presente nota constituye un breve resumen de una investigación más amplia realizada por el autor para la Fundación FIES, y que aparecerá próximamente, con el número 85, en la colección *Documentos de Trabajo*, que edita dicha Fundación, con el título «El "Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda": una valoración tentativa».

(1) Una visión panorámica de algunos aspectos de éstas puede hallarse en los trabajos del autor «Subsidios y control de alquileres en la política de vivienda», *Revista de Economía*, n.º 10, 1991, págs. 24-28; y «Algunos aspectos de la economía y la política de la vivienda», *Investigaciones Económicas*, Vol. 16, 1992, págs. 3-41.