

PRÓLOGO

LA incidencia de los impuestos en el mercado de la vivienda genera en nuestro país un amplio debate que desborda los círculos profesionales de la economía. Sin embargo, aunque en dicho debate se han implicado prestigiosos investigadores, no puede decirse que se disponga de unas conclusiones nítidas sobre los signos y la magnitud de dicha incidencia en las variables claves del mercado de la vivienda.

En un país cuyos ciudadanos suelen poseer la vivienda que habitan, las decisiones de compra de vivienda representan una de las planificaciones económicas más elaboradas que realizan los individuos. Así, es habitual que hasta los más legos en materia fiscal tengan opinión propia respecto a la incidencia de distintas alternativas de política impositiva o, al menos, una clara percepción de cómo influye ésta en su economía familiar.

Ante una decisión económica de alcance en la vida de numerosos individuos, la compra de una vivienda, es plausible aceptar que realmente se verifican algunas de las hipótesis que utilizan los modelos con los que trabaja la teoría económica. Los individuos acumulan la máxima información posible antes de tomar su decisión; buscan y comparan las condiciones de la vivienda, de su financiación, de los gastos e impuestos que acompañan al precio de compra, ... Tienen en cuenta su renta de ciclo vital y no su renta disponible. Ponen al día sus expectativas sobre la evolución futura de los precios y los tipos de interés para introducirlas en su función de decisión. Conocen cómo les afectan los distintos impuestos y las deducciones que incorporan: los efectos en el precio de compra de la vivienda y los que posteriormente tendrán en la renta de los años sucesivos. En fin, podemos resumir indicando que, en este mercado, el comprador es un sujeto mucho más informado que el que se enfrenta a la adquisición de otros productos. Además, y esto es significativo a los efectos de nuestro tema, al final de este proceso de acumulación de información dispone de su propia opinión sobre los efectos de los distintos impuestos en sus decisiones de compra. Cuando llegue el turno de opinar en la tertulia del bar, casi todos tendrán claras sus opciones de modificación de la fiscalidad de la vivienda.

Los vendedores en este mercado también tienen una percepción individual clara sobre cómo afecta la fiscalidad a sus ventas y, en último caso, a los beneficios que buscan con su actividad. Este comportamiento, más asimilable al de los vendedores de cualquier mercado, tiene quizás la particularidad de que la mayor complejidad relativa de la fiscalidad que afecta a la vivienda les lleva a un proceso mayor de acumulación de información, del que también se derivará un diagnóstico más preciso sobre el conjunto de efectos derivados de la fiscalidad vigente.

Así pues, los ciudadanos tienen un diagnóstico respecto al modo en que les afecta la fiscalidad de la vivienda. Esto quiere decir que de cualquier decisión política que altere la fiscalidad vigente se derivan no sólo los efectos económicos sobre los que trata este libro, sino que también origina consecuencias de carácter electoral.

Pero con independencia de las consecuencias en términos electorales sobre cualquier decisión de alteración de la fiscalidad de la vivienda, sería deseable que se conocieran los efectos concretos en las variables claves del mercado de cualquier decisión sobre los impuestos. Los resultados de la investigación del profesor Miguel Ángel López García que se plasman en este libro aportan nueva evidencia a este respecto. A mi juicio, no se trata de una aportación más en este campo. Se trata de un trabajo suficientemente concluyente respecto a aspectos que hasta ahora generaban controversia en la literatura económica.

Hasta ahora, dicha literatura no era muy reveladora respecto a los efectos de los impuestos existentes en nuestro país sobre la producción y el precio de las viviendas. En esta controversia pueden encontrarse algunas afirmaciones más repetidas que otras, pero escasamente apoyadas en la evidencia empírica. Es un lugar común entre los analistas de este mercado decir que esta cuestión no ha sido cuidadosamente tratada por los investigadores españoles en economía aplicada. Este tópico no era carente de fundamento. Desde esta perspectiva, no dudo en afirmar que ésta va a ser la investigación de referencia a partir de ahora respecto a los efectos de la fiscalidad en la vivienda. Aunque, obviamente, con estas páginas no se agota el tema, lo que debería animar a nuevos investigadores, partiendo de las principales aportaciones de este libro, a encontrar resultados ulteriores.

¿En qué me baso para hacer afirmaciones tan categóricas? Indudablemente, la mejor respuesta es invitar al lector a seguir atentamente las páginas de este libro, con la seguridad de que al final de su lectura coincidirá conmigo en estas apreciaciones. Los

méritos de la obra saltarán a la vista, por lo que no quiero más que citar algunas características reseñables que permiten calificar esta obra como un magnífico exponente de investigación empírica:

- Se basa en un *modelo* que sintetiza los conocimientos de la teoría económica al respecto. Entre las virtudes del modelo que construye el profesor López García, resaltan a mi juicio dos: En primer lugar, la caracterización precisa de un bien, como es la vivienda, que a veces a los economistas se nos escurre, como el jabón debajo del agua, debido a su doble condición de bien de consumo y bien de capital. Ello obliga a especificar siempre de qué "aspectos" del bien vivienda estamos hablando a la hora de hacer cualquier afirmación. La doble consideración en el modelo del mercado de servicios de la vivienda y del de la vivienda como activo, y la consideración conjunta de ambos aspectos es una de las indudables virtudes del modelo. Si esta primera virtud citada lo es en la medida en que resuelve con precisión y de modo completo un problema complejo, la que cito en segundo lugar se deriva de su carácter novedoso. El precio del suelo es una variable clave en el mercado de la vivienda. Sin embargo, es el gran ausente en los modelos explicativos y en la información económica; es por ello también que suele ser fácil citarlo como principal "responsable" de los procesos de espiral de precios recientes en nuestro país. Pues bien, en esta investigación se introduce de modo sugerente el efecto del precio del suelo. Si el resto del modelo supone una formalización de trabajos previos del autor, la introducción del precio del suelo es la aportación novedosa y sugerente a la formulación teórica que incorpora esta investigación. Para precisar los efectos de esta introducción es crucial la limitación que hace el profesor respecto a la incidencia que tiene dicho precio, que influye en la producción del activo vivienda, pero no en el consumo de servicios de vivienda. Ello me sirve para resaltar otra de las virtudes del modelo del que se derivarán consecuencias en las sugerencias de política económica que se formulan, y es el hecho de que permite simular políticas diferentes en los mercados de vivienda nueva y usada.
- Estamos ante una investigación *empírica*, que pretendía resultados concretos respecto al efecto en los precios y en el stock de vivienda de distintas formulaciones de política impositiva. Los pretendía y se lograron

en el curso de la investigación. Se simulan políticas concretas y se observan los resultados de alteraciones respecto a un escenario base. La consecución de resultados concretos se apoya en la solución de un complejo sistema de ecuaciones diferenciales. La excelente resolución matemática que aporta el profesor LLuís Alsedà a este trabajo, que se plasma en un anexo que atraerá a los especialistas en economía matemática, permite estudiar las trayectorias temporales del precio y del stock de vivienda ante cambios en la formulación de un escenario base.

- El modelo se apoya en una serie de hipótesis (que se concretan en la elección de un conjunto de parámetros), siendo las conclusiones obtenidas muy *robustas*, en el sentido de que alteraciones plausibles de dichos parámetros no comportan modificaciones significativas en los resultados obtenidos. En cualquier caso, el apoyo de un programa informático para la resolución de las simulaciones concretas permite a ulteriores investigadores hacer réplicas de las simulaciones expuestas, plantear ejercicios de simulación de nuevas políticas sobre la base del modelo planteado y también modificar los parámetros de calibración del modelo para adaptarlos a las preferencias del investigador. Como toda investigación empírica basada en una serie de supuestos, la crítica esta abierta en función de los supuestos elegidos y la modelización efectuada; el lector cuenta aquí con la ventaja de la transparencia para formar su propio criterio. Puede realizar sus propios ejercicios de simulación con los parámetros aquí elegidos o con modificaciones de los mismos.

Otro de los méritos de la obra en cuestión radica en la claridad y precisión del lenguaje empleado. El tema al que se enfrenta el profesor López García es sin duda complejo y por ello, la labor de síntesis asociada a toda modelización económica se presenta complicada. Los economistas, a menudo, recurren a un lenguaje muy complejo para referirse a este tipo de realidades, también complejas. Apremiar aquello que no logra comprenderse constituye un craso error. Referirse a los problemas espinosos con palabras sencillas, cuya interpretación está abierta al público más amplio posible, aumenta a mi juicio el valor de cualquier trabajo en economía. Conseguir este efecto sin merma de la precisión que debe exigirse a toda investigación y sin eludir el tratamiento de intrincados problemas de índole matemática, que en este caso son necesarios, es sin duda complicado. Este trabajo lo consigue.

La especificación de un modelo teórico y la elaboración de un algoritmo de cálculo para resolver el modelo constituyen la base, sólida, de este trabajo de investigación. El modelo permite considerar cómo se fraguan las decisiones de cara a adquirir una vivienda, discriminando la demanda básica, de servicios de vivienda, de la demanda derivada, de stock de vivienda. Dado que el objetivo posterior es la simulación de políticas impositivas alternativas, las variables fiscales del modelo aparecen detalladas, considerando los distintos impuestos que gravan la vivienda en propiedad.

Esta sólida base da pie a abordar la fase final, la que justifica el trabajo: la simulación de políticas impositivas. Se considera como escenario de partida o escenario base la fiscalidad vigente en España con anterioridad a la última reforma del IRPF, la que entró en vigor en 1999. Uno de los objetivos prioritarios del trabajo consistía en valorar la eficacia de las desgravaciones fiscales incluidas en el IRPF español, que han sido criticadas por numerosos economistas.

Según el análisis tradicional de la teoría de la Hacienda Pública, los impuestos introducen distorsiones en el sistema económico, limitando así el máximo aprovechamiento de los recursos económicos y generando los denominados "costes de eficiencia". El clásico principio impositivo de la neutralidad trata de responder a este problema. Si las deducciones dificultan la correcta asignación de recursos, no es recomendable su utilización, al menos si lo que se considera es el funcionamiento lo más eficiente posible de los mercados. Desde ese mismo punto de vista, es preferible que la pérdida recaudatoria aneja a la definición de dichas deducciones o exenciones se asuma mediante la reducción del tipo impositivo del impuesto correspondiente.

Si se acepta que la introducción de impuestos implica la asunción de costes de eficiencia y que dichos costes, en general, aumentan cuando se trata de forma diferenciada a los distintos sujetos pasivos del impuesto, tienen que existir razones de peso que justifiquen la incorporación de dichos incentivos específicos. La cuestión inmediata es plantearse si el objetivo asociado a la introducción de dichas medidas selectivas justifica la pérdida de eficiencia incorporada.

Además, las deducciones a la adquisición de vivienda habitual en el IRPF español han sido calificadas de generosas por numerosos economistas. La reforma del IRPF en 1999 modificó las deducciones de vivienda. La "generosidad" de las deducciones, en términos generales, disminuyó, si bien con dos importantes matices:

se mantuvo un régimen transitorio (al menos durante 1999 y 2000) para compensar a los perdedores de aquella modificación; se eliminó la renta que se imputaba a los propietarios de una vivienda, disminuyendo la base imponible de los propietarios.

En el nuevo IRPF, la deducción relativa a los gastos de adquisición de una vivienda sigue siendo importante. La mayor o menor "generosidad" que menciona la literatura económica se puede juzgar con cifras concretas. En el Presupuesto de Gastos Fiscales del año 2001 se estima en medio billón de pesetas el beneficio fiscal asociado a las deducciones en cuota en el IRPF destinadas a la adquisición de vivienda habitual. Dicha cuantía representa el 8% del total de gastos fiscales recogidos en dicho Presupuesto y el 8,8% de la previsión de recaudación del IRPF para dicho año. Este gasto incluye la cantidad destinada a compensar a los "perdedores" de la nueva regulación legal. Aun cuando el coste relativo de esa deducción presumiblemente se irá reduciendo con el tiempo, según vayan desapareciendo las compensaciones, lo cierto es que el gasto fiscal, en el nuevo IRPF, continúa siendo cuantitativamente muy importante.

En consecuencia, ante estas prevenciones de la teoría y la magnitud del esfuerzo fiscal puesto a disposición de esta medida, resulta de indudable interés preguntarse en qué medida se cumplen los objetivos que justifican estas medidas fiscales. Además, es interesante no sólo aportar valoraciones cualitativas (¿en qué dirección se modifican los precios de la vivienda?) sino cuantitativas, para poder realizar una valoración en términos de coste-eficacia de dichas medidas.

Así pues, las simulaciones que hacen referencia al efecto concreto de estas deducciones sobre el stock de vivienda y sus precios constituyen una de las aportaciones fundamentales de este trabajo. Se mide cuál es el efecto (y la trayectoria temporal de estos efectos) del nuevo IRPF en este aspecto, considerando como escenario base la legislación anterior, se simula el efecto sobre estas variables claves del mercado de vivienda de la desaparición de estas deducciones en el IRPF o se plantean los efectos de introducir una política de diferenciación fiscal positiva a favor de las viviendas nuevas respecto de las usadas.

Los resultados cuantitativos que se obtienen, basados en una argumentación teórica sólida, justifican por sí solos el interés de esta investigación. La literatura económica ha dejado caer mantos de sospecha sobre estas ayudas fiscales, casi siempre con el único apoyo de la intuición y experiencia de los analistas, pero con escaso apoyo empírico.

Esta sospecha se extiende incluso a los informes *oficiales*. La propia “Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma del IRPF” concluyó en su Informe final de febrero de 1998 que estas deducciones (las asociadas a la adquisición de vivienda habitual) no resultaban recomendables “desde el punto de vista económico” por “su negativa influencia sobre la neutralidad del impuesto (ya que) afectan a la asignación de recursos” y dado que “no reflejan más que una de las materializaciones posibles del ahorro familiar y que su mantenimiento supone una discriminación respecto a otras colocaciones”. La propuesta concreta de deducción que hizo la citada Comisión se fundamentó, pues, en otro tipo de razones, denominadas en el informe “de interés social”.

Asimismo, el Comité de Expertos de Vivienda (1992) criticó el excesivo peso de los incentivos fiscales en el conjunto de ayudas a la vivienda, proponiéndose pues que se trasladase el protagonismo hacia las ayudas directas ligadas a la compra de vivienda (subvenciones a intereses hipotecarios preferentemente). Se mencionaron propuestas de medidas de corte fiscal, como el acercamiento de los valores catastrales a los valores de mercado y la reducción de la imposición indirecta. En cuanto al IRPF, aquel informe propuso “establecer una modificación de los actuales (en 1992) incentivos fiscales, tendente tanto a conseguir la aplicación de los incentivos al momento de la adquisición de la vivienda como a establecer límites a los incentivos atendiendo al valor de la vivienda y al importe de la hipoteca.”

Las deducciones en el IRPF constituyen una de las piezas fundamentales de la Política Económica destinada a satisfacer el mandato constitucional de apoyo a la vivienda. El preámbulo de la Ley 40/1998 del IRPF hace una vaga referencia a ese mandato constitucional para justificar el mantenimiento de deducciones ligadas a la adquisición de la vivienda habitual. Sin embargo, no aparecen explícitos los objetivos concretos que el legislador pretende con estas medidas. El objetivo lógico que hay que inferir se podría definir de forma muy general como de reducción del coste de acceso a la vivienda. El mecanismo aplicado es el de aumentar la renta disponible de los compradores de vivienda, generando con ello un aumento de la demanda de vivienda y una disminución del coste total de acceso a la misma.

La cuestión fundamental a determinar sería, pues, la de si las deducciones fiscales a la vivienda en propiedad logran los resultados buscados con estas medidas, que ya se ha mencionado llevan aparejado un elevado coste desde el punto de vista de reducción de la potencia recaudatoria del impuesto.

Respecto a esta cuestión capital la literatura es bastante unánime a la hora de subrayar la escasa eficacia de las mismas. Se suele admitir que el stock de capital residencial es superior al que existiría en ausencia de estas deducciones pero que, y este es el aspecto crucial, el precio de la vivienda resulta ser mayor que en un escenario sin deducciones, con lo que los ahorros fiscales futuros de los contribuyentes se convierten en una mayor carga en el coste inicial de acceso a la vivienda. En estas condiciones, el contribuyente aparece como un intermediario que, bajo la promesa de subsidios futuros de la Hacienda Pública, otorga una subvención actual al vendedor de la vivienda, que es pues el beneficiario último de estas medidas.

Sin embargo, la literatura hasta ahora no ha sido capaz de aportar evidencia empírica suficiente para verificar esta hipótesis de *capitalización* del precio. Es ahí dónde la aportación de este trabajo de investigación del profesor López García supone un indudable avance. Invito al lector a que averigüe por sí mismo si las presunciones extendidas por la literatura económica se verifican con apoyo de este modelo. En cualquier caso, encontrará en estas páginas el efecto concreto en precios y producción de viviendas de las deducciones a la vivienda en el IRPF.

En consecuencia, lo lógico es que, tras este trabajo, sea cuál sea la valoración de los especialistas sobre los resultados, se destierre el tópico (hasta ahora bastante justificado) consistente en que este asunto de la eficacia de estas deducciones fiscales merecería una mayor dedicación por parte de los economistas empíricos. Me parece que el lector que se introduzca en las páginas posteriores convendrá fácilmente en que esta será la investigación de referencia sobre este tema a partir de ahora.

Aún siendo crucial este aspecto del análisis de los efectos de las deducciones de la vivienda en el IRPF, es sólo un ejemplo de las posibilidades de investigación que aporta el modelo construido. Otras alteraciones de la carga impositiva, modificando los tipos de gravamen de impuestos como el Impuesto sobre el Valor Añadido, el de Transmisiones Patrimoniales o el de Actos Jurídicos Documentados son exploradas en esta investigación. Además, como queda dicho, la disponibilidad de un algoritmo matemático que permite encontrar la solución y la trayectoria temporal de las variables tras alteraciones de un escenario base permite no sólo estudiar los resultados que aquí presenta el profesor López García sino plantear la simulación de nuevas opciones de política económica. Además, estas opciones pueden plantearse modificando las preferencias del analista respecto a los parámetros de calibración elegidos (esto es, modificando el escenario macroeconómico en el que se llevan a cabo dichas políticas,

con alteración de tasas de inflación o tipos de interés) y eligiendo la opción de que estas políticas puedan ser totalmente anticipadas o plenamente sorprendidas, con la seguridad, según apunta el autor, de que la realidad situaría los resultados en el intervalo marcado por estas dos hipótesis extremas que acompañan a los modelos económicos.

Por otro lado, sería muy conveniente que los múltiples analistas del mercado de vivienda que existen en nuestro país pudieran dedicar algo de tiempo a examinar las virtudes (y las limitaciones) del modelo que se presenta, pues con ayuda del mismo se podrían interpretar algunas de las claves de la evolución de los precios y la producción de viviendas. El interés por el estudio de este mercado difícilmente se puede exagerar. La nueva y brusca escalada de precios que se ha producido en los últimos cuatro años, añadida a la que se produjo a finales de los ochenta, vuelve a poner desgraciadamente de actualidad la cuestión de los motivos por los que suben (y nunca bajan) los precios de este producto tan especial como es la vivienda. No creo que exista tema económico más popular y que concentre análisis (de economistas) tan dispares.

Tras la profunda dispersión que caracteriza a los análisis del mercado de la vivienda subyacen, creo yo, una amplia gama de modelos de análisis, insuficientemente especificados, que permiten invocar determinados fantasmas (el suelo, el exceso de regulación, altos impuestos, ...) ante la carencia de un planteamiento solvente. El modelo que aquí se presenta queda bien especificado y, aunque en su diseño prime el grado de fragmentación de la política fiscal frente a otros factores explicativos de la producción de servicios de vivienda y del activo vivienda, proporciona una aportación interesante a los modelos del mercado de vivienda hasta ahora elaborados en nuestro país.

Permítame el lector que termine este prólogo comentándole el placer personal que para mí ha supuesto ver nacer, crecer y terminar este trabajo de investigación. Cuando contacté con el profesor López García para invitarle a enfrentarse a este reto, me impulsó el conocimiento de su obra escrita y sus excelentes referencias académicas. El contacto que generó la puesta en marcha y el desarrollo de esta investigación hizo ver en seguida que las expectativas, en el ámbito profesional, iban a quedar plenamente satisfechas. Lo que se inició como un interesante proyecto creció dando lugar a la interesantísima obra que tienen ustedes en sus manos. Para mí personalmente, el seguimiento de este trabajo desde sus orígenes me dio la oportunidad de establecer con el profesor enriquecedores debates que, dada su calidad humana, pronto trascendieron del ámbito de la economía. Mi labor de impulso y

estímulo a la obra pasó así rápidamente, por obra y gracia de la personalidad de este gran economista de apellido López, a convertirse en placer, transformando en goce la labor de cumplimiento del deber. Primero conocí la obra, luego al economista y finalmente a la persona; no pertenezco al gremio académico, así que no me mueven expectativas futuras de beneficios derivados de la tan cacareada endogamia; no busquen ustedes otros lazos entre un catalán de apellido López y un madrileño de apellido Calbet. Los elogios son sinceros y merecidos y corresponden a sus sólidos conocimientos y a los brillantes resultados de esta investigación.

Ese placer y el interés que el crecimiento de la investigación iba suscitando, hicieron que surgieran nuevas demandas de investigación sobre la marcha, con el fin de maximizar el beneficio del modelo y del simulador elaborado. Por ello, y aprovechando que el autor cita a su mujer como principal damnificada de estos esfuerzos, le ruego que me disculpe en la parte que me toca.

Por último, y aunque la labor llevada a cabo por el profesor Alsedà se condensa en un anexo de la obra, el lector comprenderá rápidamente que su aportación es fundamental. Desde un punto de vista estrictamente personal, hizo rescatar desde rincones muy recónditos de mi deteriorada memoria mi antigua pasión por la resolución de ecuaciones diferenciales. Desde el plano investigador, la resolución del complejo algoritmo que lleva aparejada la modelización aquí sugerida junto con la implementación de una muy eficaz herramienta informática para llevar a cabo las simulaciones a gusto del especialista le confieren un papel esencial en esta obra.

Madrid, julio de 2001.

LUIS GONZÁLEZ CALBET
Economista