

# Vivienda y fiscalidad

JOSE LUIS ZÚÑIGA  
MOLLEDA

## Observaciones previas

Se esboza en estas páginas una reflexión sucinta en torno a la incidencia que la fiscalidad inmobiliaria en España, tal y como está concebida en la actualidad, tiene sobre la política de vivienda considerada en su conjunto. Como es lógico, un análisis de este tipo no puede circunscribirse estrictamente a la vivienda como tal, es decir, a la vivienda considerada como un producto terminado susceptible de uso e intercambio, sino que debe referirse al ciclo constructivo en su integridad: producción, transmisión, adquisición y, finalmente, uso y/o posesión de la vivienda. Un planteamiento de este tipo pone de relieve, como no podía ser menos, la estrecha interconexión existente entre los distintos factores que integran o deben integrar una política de vivienda coherente. Sobre todos estos factores, como pueden ser el suelo, la financiación, los alquileres, etc., incide de una u otra forma el tratamiento fiscal que en cada caso se adopte. Dicho esto, habría que subrayar una primera observación: la fiscalidad sobre la vivienda considerada en su sentido estricto, esto es, la que recae sobre su uso y posesión y, si se quiere, también sobre el acceso a la misma, no parece que revista excesiva relevancia respecto a la problemática que suscita el diseño

de una política global en la materia, sobre todo si se considera desde una perspectiva predominantemente social. Ciertamente, hoy por hoy cabe afirmar que, *en este sentido estricto, la fiscalidad no resulta disuasoria de cara a la adquisición de una primera vivienda, como tampoco es determinante a la hora de conformar el comportamiento del mercado.*

A esta primera observación, que sirve ya para delimitar el planteamiento de la cuestión, habría que añadir otra: no cabe duda de que el tratamiento fiscal de cada uno de los factores que integran una política de vivienda ha de influir, con mayor o menor fuerza según los casos, en la eficiencia de esa misma política. Pero hay que tener en cuenta dos cosas. La primera, *que la escasa flexibilidad del mercado inmobiliario impide que cualquier innovación fiscal que al respecto se introduzca produzca efectos a corto plazo.* Un programa de vivienda con vocación de inmediatez sólo en términos secundarios podría apoyarse en medidas de carácter fiscal. En segundo lugar, y ya considerando el medio y largo plazo, antes de abordar cualquier iniciativa de carácter fiscal será preciso definir nítidamente el objetivo que se persigue: el fomento de la actividad promotora, el fomento de la demanda, el incremento en la oferta del suelo residencial u otros objetivos urbanísticos, económi-

cos y de movilidad social han estado hasta ahora en la base del diseño de la fiscalidad inmobiliaria. Sin embargo, *todos ellos son objetivos de carácter fragmentario, dictados muchas veces al hilo de la coyuntura económico-social más inmediata.* A estas alturas podría parecer una obviedad afirmar que *cualquier medida fiscal que se articule debe perseguir un único y claro objetivo, cual es potenciar el mercado de viviendas, integrando de forma armónica los distintos objetivos «parciales» que se han indicado.*

Es un hecho contrastado que, en base a una serie de circunstancias que ahora no vienen al caso, la oferta de viviendas se sitúa en estos momentos en España en una banda de precios más o menos elevados, frente a los cuales la demanda potencial es cada vez más reducida. Ahora bien, una reducción de la demanda solvente genera a su vez la disminución de la oferta de viviendas: Como acertadamente ha señalado A. Jover «la incapacidad del mercado como mecanismo de equilibrio es, pues, manifiesta y es en estas circunstancias cuando los mecanismos reequilibradores merecen toda la atención. La fiscalidad debe ser también analizada desde esta óptica, ya que el coste permanente de un equilibrio precario del mercado suele ser muy inferior a la asunción directa por el Estado de funciones que correspon-



den al mercado y a la iniciativa privada» (1).

Pues bien, es precisamente desde esta óptica, es decir, desde su consideración como *instrumento equilibrador del mercado inmobiliario*, desde donde debe partir cualquier replanteamiento de la fiscalidad de la vivienda en España. Fiscalidad que, también debe ponerse de relieve, no es el resultado de una meditada articulación en términos de política de vivienda, sino el conglomerado final resultante de la propia evolución del sistema fiscal.

En todo caso, el campo inmobiliario resulta terreno fértil para la fiscalidad; las figuras tributarias que afectan a la vivienda son numerosas, de distinto carácter y finalidad y gestionadas por las distintas Administraciones territoriales, central, autonómica y local (2). En el siguiente apartado se examinarán cada una de estas figuras tributarias. A efectos sistemáticos se ha optado por exponer su incidencia en las sucesivas fases del proceso, en lugar de hacerlo de forma unitaria, lo que aportará una mayor claridad expositiva aun a riesgo de alguna reiteración. En un apartado posterior se comentarán los distintos efectos que genera en cada una de las fases la articulación expuesta para, finalmente, formular las propuestas de futuro oportunas.

## Situación actual

### Fiscalidad relacionada con la producción de la vivienda

Se incluyen aquí las siguientes actividades: Adquisición de terrenos o inmuebles para edificar o rehabilitar; tenencia de los inmuebles por parte de los promotores-constructores; y actividad constructora.

### Adquisición de terrenos o inmuebles para edificar o rehabilitar

Las principales características de las figuras tributarias que recaen sobre esta actividad son las siguientes:

### IVA e Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales

La compra del terreno por parte del promotor para su posterior construcción está gravada fiscalmente a través del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), siempre que el terreno tenga la condición urbanística de edificable y además el vendedor ostente la condición de empresarios a efectos de IVA. A la transacción se le aplicará el tipo impositivo general del 12%, sobre el importe total de la misma. En todas aquellas transacciones que no estén sujetas al IVA se aplicará el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP). Así, pueden citarse como algunas de las transacciones que tributan por ITP las siguientes, especialmente significativas a los efectos que nos ocupan:

- Las entregas de terrenos rústicos y demás que no tengan la condición de edificables.
- Las entregas de terrenos que se realicen como aportación inicial a las juntas de compensación por los propietarios de terrenos comprendidos en polígonos de actuación urbanística, así como las posteriores adjudicaciones de terrenos que se efectúen a los propietarios por las propias juntas en proporción a sus aportaciones.
- La compra de inmuebles cuyo objeto sea su inmediata rehabilitación, siempre que el coste de las operaciones de rehabilitación no exceda del 25% de la base imponible de dichas entregas.

Por lo que se refiere a los elementos esenciales del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, el sujeto pasivo es el comprador, el tipo impositivo es del 6% y la base imponible es el valor real comprobado del bien, a cuyos efectos juega un importante papel el valor catastral del mismo. La adquisición de inmuebles con la finalidad de construir Viviendas de Protección Oficial goza de exención objetiva en el devengo del ITP.

### Impuesto sobre Sociedades

Si los bienes inmobiliarios adquiridos no constituyen el objeto de la actividad económica de la empresa, tendrán la consideración de elementos de activo fijo, pudiendo acogerse la adquisición de edificios nuevos a la deducción por inversiones. Sin embargo, los edificios y naves industriales adquiridas por las sociedades inmobiliarias no tienen la consideración de elementos del inmovilizado, lo que impide a las empresas que adquieran bienes inmobiliarios para su posterior enajenación, la práctica de amortizaciones y la deducción por inversiones a efectos de este impuesto.

Mención especial debe hacerse al supuesto relativo a sociedades que tengan como objeto exclusivo la adquisición o promoción de fincas urbanas para su explotación en régimen de arrendamiento, en cuyo caso se permite la exención de los incrementos de patrimonio que se produzcan en la transmisión onerosa de terrenos siempre que: 1º) La reinversión del incremento se materialice en la promoción o adquisición de fincas urbanas destinadas a arrendamiento durante al menos tres años; 2º) Que los arrendamientos se realicen sin opción de compra; y 3º) que los inquilinos, adquirentes de las viviendas enajenadas y vendedores de las viviendas en que se reinvierta no estén vinculados con la empresa.

### Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana.

Este impuesto, que es potestativo para los Ayuntamientos y ha venido a sustituir al Impuesto municipal sobre el Valor de los Terrenos, grava los in-

(1) «Fiscalidad y Vivienda en España y países de la CEE», CGCCT, Madrid 1990.

(2) «La Política de Vivienda en España», J. Rodríguez, J.L. Curbelo y C. Narbona. BHE, Madrid.

crementos de valor o plusvalías de los terrenos urbanos cuando se pongan de manifiesto con ocasión de transmisiones a título oneroso o lucrativo de los mismos. La base imponible se determina a partir del cálculo del porcentaje aplicable multiplicado por el número de años en que la plusvalía se ha generado. Dicho porcentaje se aplicará sobre el valor del terreno en el momento del devengo, a cuyos efectos se tendrá en cuenta el valor catastral. El tipo impositivo oscila entre el 16%, y el 30%.

La cuota satisfecha por este concepto a la hacienda municipal es deducible de la cuota por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

#### *Gastos administrativos*

La transmisión de titularidad de terrenos o inmuebles supone el pago de honorarios de notario e inscripciones registrales, pagos que se encuentran sujetos por parte del adquirente al devengo del IVA, a un tipo del 12% sobre la contraprestación que conste en el recibo.

#### **Tenencia de terrenos e inmuebles para la promoción de viviendas**

Mientras esté en posesión de tales terrenos e inmuebles, normalmente durante la ejecución de las obras, el propietario deberá abonar la cuota correspondiente al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, cuya base imponible está constituida por el valor catastral de dichos bienes, que a su vez se fijará tomando como referencia el valor de mercado. Bien es cierto que los inmuebles que constituyen el objeto de la actividad de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria y no figuren entre los bienes de su inmovilizado gozarán de una bonificación del 90% en la cuota de dicho impuesto. Igualmente, la cuota devengada por el IBI es deducible a efectos de cálculo de los rendimientos netos del capital inmobiliario en el

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El mencionado Impuesto sobre Bienes Inmuebles ha integrado no sólo la antigua Contribución Territorial Urbana sino también el Impuesto municipal sobre Solares existente hasta 1990, cuyo hecho imponible venía constituido, sustancialmente, por los terrenos que tuvieran la calificación de solares y no estuvieran edificados o lo estuvieran de forma insuficiente.

#### **La construcción de viviendas**

Tanto las obras destinadas a la construcción de viviendas de nueva planta como a la rehabilitación de inmuebles están sujetas al Impuesto sobre el Valor Añadido. A estos efectos, se dispone que se aplicará el tipo reducido del 6% a las «ejecuciones de obra, con o sin aportación de materiales, consecuencia de contratos directamente formalizados entre el promotor y el contratista que tengan por objeto la construcción o rehabilitación de edificios o parte de los mismos destinados principalmente a viviendas, incluidos los locales, anejos a garajes, instalaciones y servicios complementarios en ellos situados». En el caso de obras de rehabilitación, únicamente se aplicará el tipo reducido cuando el coste global de las obras exceda del 25% del precio de adquisición, si se hubiera efectuado durante los dos años anteriores, o, en otro caso, de su verdadero valor antes de la rehabilitación.

Con carácter potestativo, y compatible con la licencia de obras, puede ser de aplicación el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, que grava cualquiera de las actividades para las que se exija la obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística. La base imponible la constituye el coste efectivo de la obra, siendo el tipo de gravamen del 2%, si bien puede ser incrementado según los casos hasta un máximo del 4%.

Finalmente, hay que hacer referencia a determinados trámites jurídicos, tales como la inscripción en el Registro de la Propiedad de las escrituras públicas de declaración de obra nueva y división horizontal o la constitución de la hipoteca, que están sujetas al Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, siendo aplicable la exención establecida a favor de las Viviendas de Protección Oficial. También los honorarios de los notarios y registradores están sujetas al IVA al tipo general del 12%.

#### **Fiscalidad relacionada con la transmisión de las viviendas**

##### **Primera transmisión**

El tratamiento fiscal depende de si la cesión de la vivienda se realiza a través de compraventa o a través de arrendamiento. En el primer caso, la primera transmisión está sujeta a IVA al tipo impositivo del 6%, tanto si se trata de edificios de nueva planta como si son edificios rehabilitados. La primera transmisión de la vivienda está sujeta igualmente al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana.

Por lo que se refiere al arrendamiento de viviendas, es considerado a efectos de IVA como prestación de servicios, si bien se consideran exentos los arrendamientos de edificios destinados exclusivamente a viviendas, incluidos los garajes y anexos accesorios, en tanto que el arrendamiento de locales comerciales y plazas de aparcamiento no vinculadas a la vivienda devengan el impuesto al tipo general del 12%. Por su parte, la normativa del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales establece que se encuentran sujetos al mismo la constitución de arrendamientos, siendo en este caso sujeto pasivo el arrendatario.

##### **Segundas y posteriores transmisiones**

La segunda transmisión de la vivienda está sujeta al Impuesto sobre

Transmisiones Patrimoniales, siendo en este caso el sujeto pasivo el comprador o adquirente. También están sujetas estas transmisiones al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de naturaleza urbana, en los términos ya referidos.

Si el transmitente es una persona física, circunstancia frecuente en el caso de segundas transmisiones, habrá que tener en cuenta que la transmisión se considera una alteración patrimonial, que normalmente dará lugar a un incremento a integrar en la base del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Las exenciones por reinversión contempladas a estos efectos se exponen en el siguiente epígrafe.

#### Fiscalidad relacionada con la adquisición de la vivienda

Se refiere este epígrafe específicamente a las ayudas fiscales establecidas a favor del adquirente, ya que el tratamiento fiscal genérico de esta operación coincide, lógicamente, con el ya examinado al referirnos a la venta de la vivienda.

Los beneficios fiscales para la adquisición de viviendas se centran fundamentalmente en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, instrumentándose a través de la consideración de determinados gastos deducibles de la base, deducciones en la cuota o exenciones por reinversión.

Por lo que se refiere a los *gastos deducibles*, tienen tal consideración los pagos de intereses del préstamo y demás gastos financieros en los que se haya incurrido en el caso de que se haya acudido a financiación externa para comprar la vivienda, sin que la cantidad a deducir pueda sobrepasar el límite de las 800.000 pesetas en cada período impositivo (o 1.200.000 pesetas para el caso de declaraciones conjuntas).

Por su parte, es *deducible de la cuota* el 15% de las cantidades satisfechas

en el ejercicio para la adquisición o rehabilitación de la vivienda que vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente, ya sean pagos al promotor, ya se trate de amortización de crédito aplicatorio o personales concedido con el fin indicado. En 1990 se ha suprimido la desgravación de la segunda vivienda.

En el supuesto de que la compra de la vivienda habitual se efectúe con fondos procedentes de los recursos obtenidos por la venta de la anterior vivienda, el *incremento patrimonial* alzado al enajenar esa vivienda anterior queda exento de tributación, siempre que se cumplan dos requisitos:

- Que se trate de vivienda habitual, considerándose como tal la residencia del contribuyente durante un mínimo de tres años.
- Que el importe total obtenido en la enajenación se reinvierta en otra vivienda habitual.

El límite máximo de la exención por reinversión es de 30 millones de pesetas, debiendo efectuarse esta reinversión en un plazo no superior a dos años desde la venta de la vivienda anterior.

#### Fiscalidad relacionada con la propiedad de la vivienda

La propiedad de una vivienda está sometida a las siguientes figuras tributarias:

- Impuesto sobre Bienes Inmuebles: La base imponible está constituida por el valor catastral, siendo deducible del IRPF la cuota satisfecha en concepto de IBI.

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: En el supuesto de inmuebles urbanos utilizados por sus propietarios, se considera como rendimiento del capital la cantidad que resulte de aplicar el tipo del 2% al valor catastral del inmueble. Si se trata de inmuebles arrendados, figurará como rendimiento del capital el importe percibido por cualquier concepto del

arrendatario, una vez deducidos los gastos pertinentes.

- Impuesto sobre el Patrimonio: Se debe tributar normalmente por el valor catastral, figurando el precio de adquisición de no conocerse aquél.

### Algunos efectos de la fiscalidad en materia de vivienda

#### Uso y propiedad

Empezando por la última fase que se ha enumerado, ya se ha dicho que el tratamiento fiscal respecto al *uso y propiedad* de la vivienda resulta, en estrictos términos de política económica, prácticamente irrelevante. El Impuesto sobre el Patrimonio es tal vez el que mayores disfunciones provoca, desde el momento en que la escasa presión fiscal que representa puede inducir a actitudes de retención de inmuebles «improductivos», que en nada ayudan a la necesaria movilidad del mercado. Por lo demás, el tratamiento fiscal de que es objeto en España la propiedad de la vivienda, aun cuando sobre ella recaigan varias figuras impositivas, parece bastante equilibrado, sin que en absoluto pueda calificarse como especialmente gravoso, sobre todo si se tiene en cuenta que la relación entre el valor catastral, en torno al cual giran las bases imponibles de tales figuras impositivas, y el valor de mercado se sitúa aún en niveles muy reducidos. En *términos de política social se echan tal vez de menos algunos elementos discriminatorios de carácter subjetivo, que tengan en cuenta los distintos niveles de renta*. Así, por ejemplo, si bien es cierto que el IBI es un impuesto de carácter real, no supondría una excesiva distorsión la articulación de exenciones o bonificaciones en determinados casos singulares. En el mismo sentido, la propiedad de las VPO

ha ido perdiendo progresivamente los beneficios fiscales de que disfrutaba, trayectoria ésta que tal vez cabría replantear.

### Acceso

En lo tocante al *acceso* a las viviendas, y más en concreto a las ayudas fiscales establecidas al efecto tal y como en estas notas se ha planteado, tienen su cauce a través fundamentalmente de la imposición directa, en el ámbito del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Estas ayudas se encaminan a incentivar la adquisición de la vivienda como residencia habitual, habiendo experimentado en los últimos años bandazos coyunturales poco acordes con el objetivo perseguido. Tal y como están concebidas, las actuales deducciones potencian de alguna manera la situación que al comienzo de estas páginas se describió, esto es, la concentración de oferta y demanda en una banda de precios elevada, desde el momento en que *tales deducciones resultan de mayor rentabilidad fiscal cuanto mayores sean los niveles de ingreso y los precios de adquisición*. En definitiva, *los beneficios fiscales de acceso a la vivienda son hoy calificados de forma prácticamente unánime como regresivos*. Conforme expone un documento elaborado por el MOPT en junio de 1991, este problema no parece fácil de resolver, pero es evidente que «ese ha sido uno de los elementos que han incrementado especialmente la demanda, sobre todo la demanda proveniente de sectores de rentas altas que han generado la demanda de viviendas no para ser utilizada, sino como elemento de colocación de activos en función de los especiales beneficios fiscales de los que disfrutaban o de la colocación de recursos patrimoniales opacos» (3).

A pesar de lo expuesto, no deben centrarse en estos aspectos las causas

del encarecimiento de pisos y, consecuentemente, de alquileres. En efecto, puesto que el parque de viviendas en un momento es fijo y la oferta inelástica, no es de extrañar que en una situación económica favorable y con unas condiciones fiscales ventajosas para la compra de viviendas, los precios se disparen. No es un problema de especulación: la lógica aséptica de las leyes del mercado actúa por su cuenta. *El enfriamiento de los precios debe producirse mediante un incremento de la oferta a medio plazo, bien a través de la construcción de nuevas viviendas, bien poniendo a la venta viviendas usadas, desocupadas o no*. La escasez de suelo urbanizable en lugares adecuados y su consiguiente encarecimiento, por su parte, y la nula movilidad del mercado de viviendas usadas, por otra, han imposibilitado este enfriamiento.

### Oferta de viviendas

Llegamos así al meollo de la cuestión: puesto que la demanda resulta favorablemente tratada desde un punto de vista fiscal; puesto que la oferta es incapaz de adoptar comportamientos idóneos; y siendo el objetivo último la potenciación del mercado, *la política fiscal en materia de vivienda ha de incidir específicamente sobre la oferta*. Desde esta perspectiva son evidentes algunas disfunciones que la situación actual genera, referidas a las circunstancias que se acaban de contemplar: suelo caro y escasa movilidad de las viviendas usadas. El tratamiento fiscal en ambos casos no parece ser el más adecuado:

- Por lo que se refiere al *suelo*, hay que decir claramente que la fiscalidad aplicable produce un efecto perverso. Lejos de reducir el precio del suelo, el tratamiento fiscal aplicado contribuye a elevarlo. En efecto, este tratamiento fiscal, que puede ser calificado como favorable, atrae recursos económicos. Por otro lado, la fiscali-

dad no penaliza adecuadamente la retención improductiva de suelo, lo que favorece actuaciones especulativas. Hay que tener en cuenta en este sentido las siguientes consideraciones:

— La tenencia de suelo se grava sustancialmente a través de dos impuestos, el IBI y el Impuesto sobre el Patrimonio. En ambos casos la base imponible se determina con referencia al valor catastral. Nuevamente hay que aludir aquí al *alejamiento existente entre los valores catastrales y los de mercado, circunstancia ésta además especialmente acusada cuando se trata no ya de edificaciones, sino específicamente de suelo*. En este contexto, la retención de suelo no resulta en absoluto gravosa para el propietario.

— *La supresión del Impuesto sobre Solares sin arbitrar simultáneamente ningún otro mecanismo que discrimine la tenencia de suelo socialmente improductivo anima a la retención especulativa de este suelo*.

— Volviendo nuevamente a las valoraciones catastrales, hay que señalar que en las mismas no suele tenerse en cuenta el deterioro de determinadas áreas de suelo urbano ubicado en zonas centrales, que suelen asimilarse a los valores de su entorno. Se produce así de alguna manera una «sobrevaloración fiscal», que en estos casos dificulta de hecho la puesta en práctica de intervenciones urbanísticas enérgicas en tales zonas, que serían la solución idónea para superar el estado de deterioro de las mismas. (4).

— La transmisión de suelo para edificar no goza de especiales beneficios fiscales, si se exceptúan las previsiones relativas a Viviendas de Protec-

(3) «Situación de la Vivienda en España: Análisis y Propuestas», MOPT, 1991.

(4) Ver en este sentido «Medidas sobre política de suelo», Consejería de Política Territorial, Comunidad de Madrid, 1989.

ción Oficial en lo que se refiere al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales o, con carácter más específico, el supuesto de empresas cuyo objeto social sea el arrendamiento, previsto en el Impuesto sobre Sociedades. El tratamiento de las aportaciones de terreno en polígonos de actuación urbanística podría ser en este sentido una buena pauta.

En definitiva, se aboga por un *incremento de la presión fiscal aplicable a la simple propiedad del suelo*, bien entendido que ello no ha de suponer una mayor presión fiscal sobre la vivienda, ya que redundará en una reducción de los precios de los inmuebles. Esta mayor presión fiscal se basaría, en primer lugar, en unas valoraciones más realistas del suelo, en términos acordes con lo establecido en la Ley del Suelo y en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- La segunda distorsión a la que se ha hecho referencia es la relativa a la *oferta de viviendas usadas*. Esto enlaza con la regulación de las plusvalías en el IRPF. Tal y como está tratada en dicho impuesto, la transmisión de viviendas resulta muy gravosa en términos fiscales. Los requisitos establecidos de cara a las exenciones por reinversión pueden resultar positivos en cuanto se trate de favorecer el acceso a una vivienda que vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente con un estándar y una calidad adecuados. Pero estos requisitos son escasamente eficientes, más aún, resultan disfuncionales si lo que se quiere es potenciar una mayor movilidad del mercado o, lo que es más importante desde una perspectiva de dinamización de dicho mercado, si se pretende incrementar el flujo de recursos al sector precedente no ya del ahorro institucional, sino del ahorro privado. Tampoco favorece este tratamiento fiscal un mayor dinamismo del mercado de viviendas en alquiler.

En este caso, en consecuencia, no se trataría de incrementar la presión fiscal, sino de aminorarla, o lo que es lo mismo, de establecer mayores beneficios fiscales en la transmisión de viviendas. En determinadas circunstancias, *las plusvalías afloradas en la venta de una vivienda no debieran ser objeto de tributación*, con independencia de que esas plusvalías sean posteriormente reinvertidas o no en la adquisición de una nueva vivienda. *La exención debe venir determinada no tanto por el destino de la plusvalía cuanto por el anterior uso del inmueble enajenado*, de tal forma que si este inmueble se ha destinado a vivienda propia o a arrendamiento durante un período de tiempo determinado, ya debe ser suficiente para que la plusvalía resultante no tribute en absoluto o lo haga en términos sustancialmente favorables.

A las observaciones efectuadas debe añadirse el escaso impacto que tiene el Impuesto sobre el Patrimonio o el propio Impuesto sobre Bienes Inmuebles respecto a la tenencia de una vivienda no utilizada, al aplicarse mecanismos de valoración que generan valores de referencia desfasados con la realidad. Los efectos distorsionantes que se comentan quedan así plasmados en sus justos términos.

## Propuestas

### En relación con el suelo

- Implantación del Impuesto sobre Solares sin edificar o de un recargo sobre el IBI que penalice la retención de suelo urbano vacante.
- Revisión al alza de las bases imponibles del IBI y del Impuesto sobre el Patrimonio en cuanto se refiere a la propiedad de suelo urbano, mediante la aproximación de los valores catastrales de dicho suelo a los de mercado.
- Valoración pormenorizada de determinadas áreas de suelo urbano ubi-

cadadas en zonas centrales, pero afectadas por niveles importantes de deterioro.

- Establecimiento de incentivos fiscales en la transmisión de suelo vacante.

### En relación con la transmisión de viviendas

- Replanteamiento del tratamiento fiscal de las plusvalías en el IRPF, modificando los requisitos establecidos de cara a la exención en caso de incrementos patrimoniales.
- Tratamiento idéntico de la adquisición de viviendas en el IRPF, con independencia de que se trate de uso propio o no.
- Posible minoración de la fiscalidad en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

### En relación con el acceso a la vivienda

- Reducción de la universalidad de las deducciones, discriminando en función de los niveles a renta o del precio de las viviendas adquiridas.
- Mayores incentivos fiscales a las cuentas de ahorro-vivienda.
- Fomento fiscal de la rehabilitación de viviendas, como fórmula alternativa para incrementar la oferta frente a la carencia de suelo.

### En relación con la propiedad y el uso de la vivienda

- Restablecimiento de los beneficios fiscales aplicables a las VPO.
- Establecimiento en el Impuesto sobre el Patrimonio de medidas discriminatorias en relación con la tenencia de viviendas desocupadas.
- Establecimiento de bonificaciones fiscales, con determinados requisitos, a los residentes en viviendas de alquiler con ingresos limitados. ■

**José Luis Zúñiga Molleda**  
Subdirector General  
de Estudios y Estadística