

IMPOSICIÓN, SUBSIDIOS A LA VIVIENDA Y CONTROL DE ALQUILERES: UN ANÁLISIS DE ALGUNAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ESPAÑA*

MIGUEL-ÁNGEL LÓPEZ GARCÍA
Universidad Autónoma de Barcelona

El presente trabajo realiza una aproximación a algunos aspectos de la política de vivienda en España mediante la perspectiva proporcionada por un sencillo modelo de equilibrio general. El objetivo es avanzar algunas bases analíticas para la discusión de diversas proposiciones sugeridas en el "Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda", auspiciado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, así como evaluar algunas de sus recomendaciones. El marco básico es una versión del modelo estándar de incidencia impositiva del tipo Harberger-Mieszkowski-McLure, y las políticas a analizar son los subsidios implícitos en el tratamiento fiscal favorable de la vivienda en propiedad y las disposiciones que pueden encuadrarse bajo el epígrafe de control de alquileres. Esas políticas se aproximan como la introducción de "impuestos" implícitos, positivos o negativos, sobre diversas bases. Se consideran los efectos asignativos y distributivos de las políticas vigentes y las consecuencias de las reformas consistentes en la eliminación de ambos tipos de actuaciones públicas.

Palabras clave: política de vivienda, vivienda e imposición, control de alquileres.

Los acontecimientos que en los últimos años han marcado la dinámica del sector inmobiliario en nuestro país, dando lugar al denominado "boom inmobiliario español", han tenido como contrapartida la sensación generalizada entre los ciudadanos de que algo no acaba de funcionar en la forma correcta, y otorgan un contenido autoexplicativo a la expresión "el problema de la vivienda". No hace falta hurgar entre las hemerotecas para coincidir en que los temas relacionados con la vivienda se hallan entre aquellos que en fechas más recientes han conseguido mover más ríos de tinta, y ello es probablemente una

(*) Estoy en deuda con los dos evaluadores anónimos por sus valiosos comentarios a una primera versión. El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia auspiciada por la Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, cuyo soporte económico se señala con agradecimiento. Una versión anterior fue presentada en el XVIII Simposio de Análisis Económico.

buena indicación del interés que el tema suscita en los diversos estamentos de la sociedad. En realidad, no es difícil escuchar argumentos que, de una manera u otra, podríamos resumir en una afirmación del tipo “el mercado (de la vivienda) por sí solo no consigue los objetivos sociales generalmente aceptados, por lo que se hace necesaria la presencia del sector público”.

En términos de la jerga, sin duda más ampulosa, de los economistas, esto no es muy diferente de afirmar que el mercado de vivienda constituye un candidato para engrosar la lista de aquellos mercados cuyos resultados, en términos de eficiencia y/o equidad, distan de resultar satisfactorios. Si esto es en efecto así, existirán ganancias *potenciales* en términos de alguno o ambos de esos objetivos que no son materializadas en la situación de partida, y que podrían obtenerse mediante la superposición de algún agente o institución adecuados. Sin embargo, y para nuestra desgracia, la mera identificación de potencialidades, o la vehemente evocación de instituciones diferentes del “mercado”, por muy bien intencionadas que sean, en modo alguno constituyen garantías de que se puedan o se vayan a hacer *efectivas* aquellas ganancias.

Desde luego, un candidato natural para ocupar el lugar del agente o institución a que hace referencia el párrafo anterior es el sector público. Empero, de ello no se sigue que cualquier política pública resultará de forma automática e inexorable en una mejora respecto a la imperfecta situación tomada como referencia. Después de todo, no existe garantía de que el sector público siempre lo hará mejor que el sector privado, por muy mal que lo haga éste. En otras palabras, el fracaso del mercado en conseguir una asignación eficiente de los recursos y/o una distribución adecuada del bienestar constituye una condición *necesaria*, de por sí no suficiente, para reclamar la actuación gubernamental. La cuestión relevante se refiere entonces al diseño y la articulación de la política pública de manera que puedan realmente cosecharse las ganancias que en el estadio inicial revelaron su carácter de conseguibles.

El propósito de este trabajo es proporcionar algunas bases analíticas para diversas proposiciones sugeridas en el “Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda”, aparecido el año pasado bajo los auspicios del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, así como evaluar algunas de sus recomendaciones. De hecho, la aproximación a ciertos aspectos de la política de vivienda en España mediante la perspectiva proporcionada por un sencillo modelo de equilibrio general desarrolla algunas intuiciones avanzadas en un trabajo previo del autor que tenía como objetivo explícito realizar una valoración de aquel Informe [López García (1992)]. En particular, las políticas a analizar son los subsidios implícitos en el tratamiento fiscal favorable de la vivienda en propiedad y las disposiciones que pueden encuadrarse bajo el epígrafe de control de alquileres. Se consideran tanto los efectos asignativos y distributivos de las políticas vigentes como las consecuencias de las reformas consistentes en la eliminación de ambos tipos de actuaciones públicas, y se comparan las indicaciones del análisis con las que emergen de la literatura sobre política de vivienda.

El marco básico es una versión del modelo estándar de incidencia impositiva en equilibrio general de Harberger-Mieszkowski-McLure. En el lado de la oferta se supone que existen dos sectores productivos o bienes, entendidos como flujos de servicios de vivienda bajo diversas modalidades, los cuales se producen a partir de un solo factor de producción, capital residencial, expresión que tomaremos como sinónimo de capital materializado en vivienda. El stock agregado de capital

residencial se considera fijo, si bien el capital es móvil y puede desplazarse entre sectores en búsqueda de mayores tasas de rendimiento. En cuanto al lado de la demanda, existe un número arbitrario de consumidores, cuyo comportamiento agregado, en aras de la simplicidad, se supone indistinguible de la existencia de un solo consumidor, con preferencias definidas sobre los servicios de vivienda producidos en cada sector.

Las políticas de tratamiento fiscal favorable a la vivienda habitada por su propietario y de control de alquileres se aproximan como la introducción de “impuestos” implícitos, positivos o negativos, sobre diversas bases, utilizando el aparato analítico que ha sido ampliamente usado en las cuestiones de incidencia impositiva para discutir los efectos de esas políticas de vivienda. En particular, ello es posible mediante el recurso a diversas sectorizaciones del modelo de equilibrio general usado en función de los requerimientos específicos de la discusión. En otras palabras, la esencia del análisis consiste en contemplar las políticas de vivienda como equivalentes a (pseudo) impuestos o subsidios sobre el rendimiento del capital residencial en sus diversas formas.

El marco de referencia con el que se comparan las políticas de vivienda está constituido por un impuesto general sobre el capital en todos sus usos, que bajo los supuestos del modelo no tiene efectos asignativos. Los otros “impuestos” son un subsidio al capital en un sector y un impuesto sobre el capital en el otro sector. El modelo proporciona soluciones para el capital en ambos sectores, los precios relativos de los servicios de vivienda en cada sector, y las cantidades relativas de los mismos, en función de los “parámetros impositivos” que representan las políticas de vivienda.

La conjunción, en nuestro país, del tratamiento fiscal diferencial al capital residencial materializado en vivienda en propiedad y en alquiler, y las regulaciones de control de alquileres, puede considerarse como la introducción de un subsidio otorgado al primero y un impuesto gravado sobre el segundo. En términos del diseño de la política de vivienda, la desaparición de las preferencias fiscales en favor de la propiedad y del mantenimiento de unas tasas de rendimiento artificialmente bajas en el sector de alquiler, apuntaría en la dirección de reducir el precio relativo de los servicios de vivienda en alquiler frente a la propiedad, con consecuencias tanto sobre las decisiones referidas a la forma de tenencia como en términos de incidencia por el lado de los usos de la renta. Adicionalmente, podrían cosecharse las ganancias en eficiencia derivadas de la eliminación de las distorsiones en la asignación del capital residencial.

Con todo, la discusión anterior pasa por alto que, en realidad, el mercado de vivienda en alquiler está segmentado, y que existen dos “subsectores”. En efecto, existe uno controlado y otro no controlado, según los contratos estén firmados con anterioridad o posterioridad a la liberalización asociada al denominado popularmente como “Decreto Boyer”. Y en cuanto a los propietarios de las viviendas controladas, debe separarse, al menos conceptualmente, dos casos, según esos propietarios se hayan o no ajustado plenamente a los controles vía variaciones en la cantidad y/o calidad de su stock de capital residencial. Estos constituyen, de hecho, dos casos polares que acotan el abanico de posibilidades referidas al ajuste por parte de los propietarios al mantenimiento de unos alquileres, y, por tanto, de unas tasas de rendimiento, por debajo de sus niveles de mercado.

Si el 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 en ese 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. Debe señalarse que incluso si ésta parece una interpretación forzada, su esencia es precisamente que la asignación de recursos resultado de la interacción de aquellos "gravámenes" es indistinguible de la asignación de partida.

En ambos casos, la eliminación de las regulaciones de control de alquileres, incluso en ausencia de cambio alguno en el stock total de capital residencial dedicado al alquiler, se manifestaría, por el lado de las fuentes de la renta, en una reducción de la tasa de rendimiento sobre el capital invertido en el sector no controlado y un aumento de la rentabilidad obtenida en el sector controlado. Y quizás más importante aún, por el lado de los usos de la renta, esa eliminación iría en la dirección de disminuir el precio relativo de los servicios de vivienda en el sector no controlado respecto al sector controlado.

En la sección 1 se presenta el modelo, así como la situación que proporciona el marco de referencia, es decir, la de igual tratamiento al stock de capital residencial con independencia del sector o modalidad a que se dedique. Las secciones 2 y 3 discuten respectivamente las políticas de tratamiento fiscal favorable de la propiedad frente al alquiler y de alquileres controlados según las indicaciones esbozadas más arriba y proporcionan un tratamiento gráfico de las conclusiones que surgen del modelo. La sección 4 recoge algunos comentarios finales. El Apéndice presenta el modelo de forma compacta y deriva los resultados que se discuten en el texto principal.

1. UN MARCO PARA EL ANÁLISIS

Una aproximación estándar a las cuestiones relacionadas con la vivienda subraya la necesidad de distinguir entre los conceptos de stock de vivienda y de flujo de servicios de vivienda. En efecto, la producción de servicios de vivienda puede contemplarse como el resultado de combinar stock de vivienda, trabajo y otros factores productivos. Por su parte, la producción de stock de vivienda requiere suelo, trabajo y materiales de construcción, y ese stock puede incrementarse tanto mediante la construcción de nuevas unidades de vivienda como mediante el mantenimiento, la rehabilitación o la conversión de las unidades existentes.

El análisis que sigue se desarrolla en base a una versión del modelo bisectorial de incidencia impositiva en equilibrio general asociado a los nombres de Harberger, Mieszkowski y McLure¹. Existen dos sectores productivos, que produ-

(1) La contribución original, en el sentido de aplicar a las finanzas públicas los modelos de dos sectores que con anterioridad habían demostrado su utilidad en las cuestiones de comercio internacional y de crecimiento, fue la de Harberger (1962), extendida en diversas direcciones, entre otros, por

cen “servicios de vivienda”, X e Y , que podemos considerar en términos prácticos como un compuesto de los diversos atributos de la vivienda valorados por los consumidores, y que son el resultado de un proceso de producción que utiliza capital residencial, es decir, capital en vivienda. Los productores de esos servicios de vivienda son los propietarios que habitan sus propias viviendas, los propietarios que alquilan las unidades de vivienda de que son titulares, y las empresas dedicadas al alquiler de su parque inmobiliario.

El modelo supone que el stock de capital residencial es el único factor en el proceso de producción de servicios de vivienda. De esta manera, el flujo de servicios de vivienda generados en la modalidad o sector X (a definir más adelante) se describe como cierta función del stock de capital residencial en ese sector, K_X , y de forma análoga puede postularse la producción de Y como una función del capital en ese sector, K_Y . Una hipótesis razonable es probablemente la existencia de rendimientos marginales decrecientes, lo que equivale a suponer que las funciones de producción que relacionan el flujo de servicios de vivienda con la cantidad de capital residencial exhiben productividades marginales positivas y decrecientes².

Puesto que los oferentes de servicios de vivienda utilizan como factor productivo el stock de capital en vivienda, generan una demanda derivada de capital residencial. Dados los precios p_X y p_Y por unidad de servicio de vivienda en cada una de las dos modalidades y los costes por unidad de capital r_X y r_Y en cada sector (los cuales pueden diferir entre sectores como consecuencia de la existencia de tratamientos fiscales diferenciados) las demandas de capital residencial en cada uno de los sectores pueden escribirse como funciones creciente y decreciente respectivamente del precio de sus servicios de vivienda y del coste del capital relevante en ese sector. La demanda agregada de capital en vivienda es entonces $K_X + K_Y$.

En lo referido a la oferta de capital, consideraremos en aras de la sencillez que la disponibilidad de capital residencial está dada a un nivel \bar{K} , si bien el capital es móvil entre sectores o modalidades, lo cual puede interpretarse en términos del proceso de inversión nueva y de la reposición o no del capital depreciado en cada sector. Nótese que el supuesto de oferta agregada inelástica comporta, en línea con los modelos bisectoriales usuales, que la adición neta al stock de vivienda, ΔK , es nula, lo que en el presente contexto puede racionalizarse como una situación en que, a nivel agregado, la producción de nuevo stock de vivienda se ve compensada por la deterioro físico del stock existente.

En cuanto a la demanda de vivienda, ésta se considera como una mercancía estándar. Si bien la decisión relativa a la forma de tenencia no se considera de la mejor de las maneras concebibles, el modelo introduce tanto la disyuntiva entre

Mieszkowski (1967). Un artículo panorámico que proporciona una perspectiva de los diferentes usos del modelo, así como de su utilidad y límites, es el de McLure (1975). El presente modelo no es muy diferente del modelo de economía abierta usado por Kotlikoff y Summers (1987), si bien en éste sólo existe un producto, y es más general que la ilustración de la incidencia de diversos impuestos en equilibrio general de Browning y Browning (1987), la cual impone unas restricciones implícitas sobre las relaciones de producción y demanda.

(2) En realidad, esta formulación intenta ser una forma de aproximarse a una situación en que los argumentos de la función de producción de servicios de vivienda están constituidos no sólo por la cantidad de capital residencial, sino también por cierto vector Z de otros inputs, que se suponen fijos en el modelo.

habitar la propia vivienda o ser inquilino como la elección referida a la cantidad de vivienda a consumir en cada modalidad. Se supone que existe un número arbitrario de consumidores, iguales en cuanto a sus preferencias, cuyo comportamiento puede de hecho representarse mediante un solo consumidor agregado cuya demanda de cada uno de los tipos de servicios de vivienda depende de los precios de esos servicios, p_X , p_Y , y de su renta. Más concretamente, y para que los efectos de las políticas de vivienda no se vean desdibujados por las complejidades asociadas a posibles efectos renta, se supone que las preferencias son homotéticas, o, de forma menos técnica, que las funciones de demanda tienen elasticidad renta unitaria, de manera que las demandas relativas, X/Y , sólo dependen de los precios relativos, p_X/p_Y . Este supuesto, en particular, asegura que los patrones de demanda no se ven modificados como consecuencia de las políticas analizadas. En el Apéndice se describen con detalle las diversas ecuaciones del modelo.

El gráfico 1 proporciona una representación del modelo en ausencia de intervención pública. La parte superior muestra el equilibrio en el mercado de capital residencial. La distancia horizontal $O_X O_Y$ mide la cantidad total de capital en vivienda disponible, \bar{K} . Las cantidades asignadas en los sectores X e Y vienen dadas respectivamente por las distancias a la derecha del origen O_X y a la izquierda del origen O_Y . Las demandas derivadas de capital por cada sector se representan mediante las curvas K_X^D y K_Y^D y están referidas a los ejes r_X y r_Y , indicando la productividad del capital empleado en cada sector expresada como tasa de rendimiento. El punto A, donde se cortan las curvas K_X^D y K_Y^D , representa una situación de equilibrio, en el sentido de que para la tasa de rendimiento del capital r , común a ambas formas de capital residencial, la suma de las cantidades de capital en cada sector, $O_X B$ y $O_Y B$, iguala la oferta disponible. La tasa de rendimiento del capital se toma como numerario, igualándose a la unidad, $r = 1$, y esta normalización se mantiene cuando se introducen las diversas políticas públicas.

En la parte inferior se ha dibujado la frontera de posibilidades de producción de servicios de vivienda, cuya forma cóncava respecto al origen es consecuencia de la tecnología subyacente a las funciones de producción supuestas. El punto A en el diagrama superior tiene su contrapartida en el punto A', y las producciones de X e Y vienen dadas por OB' y OC' respectivamente. Los precios relativos de los servicios de vivienda, p_X/p_Y , están representados por la pendiente de la línea tangente a la curva de posibilidades productivas en A'.

Como marco de referencia para la evaluación de las políticas a analizar en las secciones 2 y 3, consideremos ahora la introducción de un impuesto general sobre los rendimientos del capital residencial a cierto tipo τ_K , cuya recaudación, $\tau_K r \bar{K}$, se transfiere a los consumidores como una suma fija. De esta manera, el coste del capital residencial tanto en el sector X como en el sector Y es $r(1+\tau_K)$, o lo que es lo mismo $(1+\tau_K)$ si se fija $r = 1$ y se toma esa tasa como numerario. La ausencia de efectos sobre la asignación intersectorial del capital en presencia de un gravamen general sobre el capital se ilustra en el gráfico 2. Dadas las curvas K_X^D y K_Y^D , el punto C (A) constituye la única situación en que el rendimiento bruto (neto) del capital es el mismo en ambos sectores y el mercado de capital está en equilibrio, y por tanto las asignaciones $O_X B$ y $O_Y B$ son las mismas que en ausencia del impuesto. El resultado es fácilmente racionalizable dado que el impuesto es general y la oferta de capital es totalmente inelástica. Como conse-

Gráfico 1

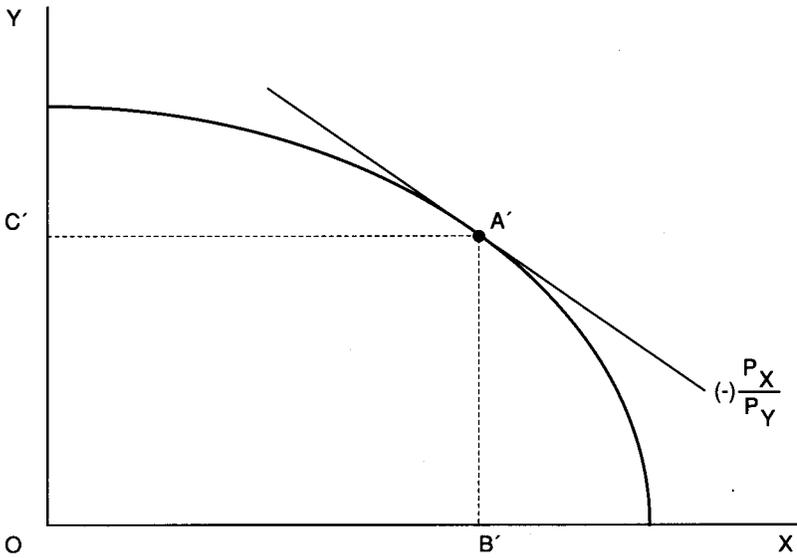
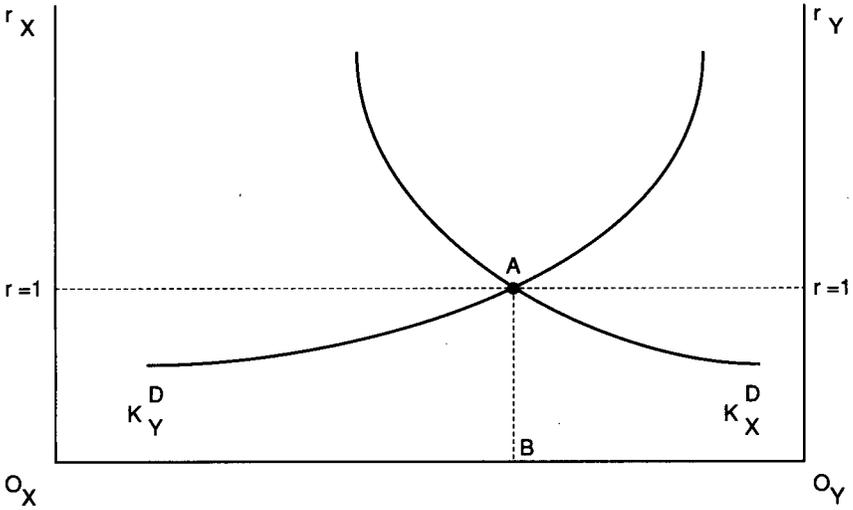
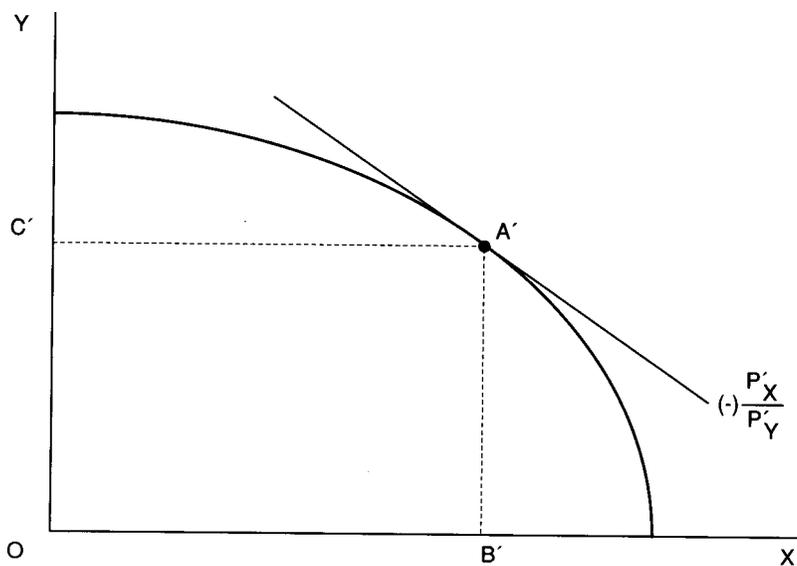
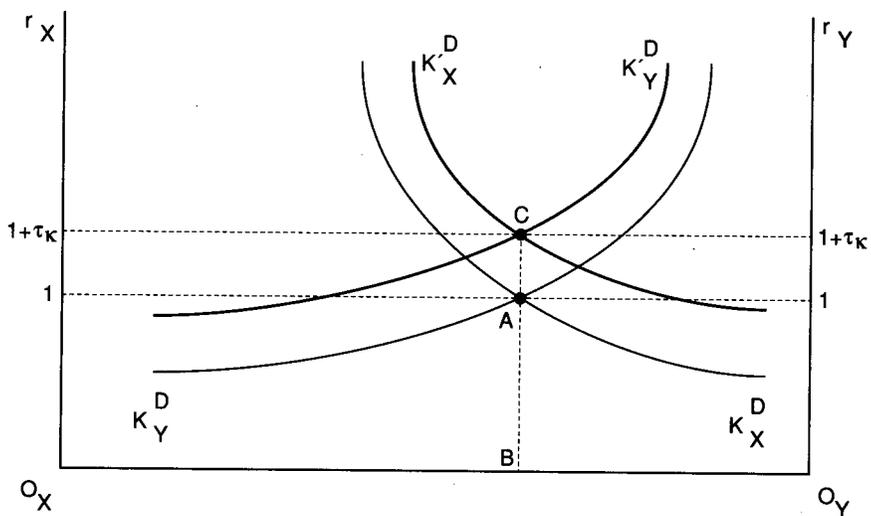


Gráfico 2



cuencia, las producciones X'/Y' siguen siendo OB' y OC' en A' , y los precios relativos de los servicios de vivienda, p'_X/p'_Y , son también los mismos³.

2. TRATAMIENTO FISCAL FAVORABLE DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y CONTROL DE ALQUILERES

En esta sección se discuten los efectos de la conjunción de las políticas de tratamiento fiscal preferencial otorgado a la vivienda habitada por su propietario y de control de alquileres. Comenzando por la primera, y como señala el Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda (1992, en adelante Informe sobre la Vivienda), "en nuestro sistema fiscal, el IRPF ha sido el instrumento básico utilizado para incentivar el acceso a la vivienda" (pág. 106). En realidad, esta característica no es privativa de nuestro país. Por el contrario, una política estándar de subsidio a la vivienda en diversos países es la que se halla implícita en las preferencias fiscales a favor de la forma de tenencia en propiedad en el impuesto sobre la renta personal. Estas van desde no gravar, o no hacerlo plenamente, la renta en especie producida por el capital invertido en la vivienda, a la posibilidad de deducir de la base los pagos de intereses, pasando por la deducibilidad de cierto porcentaje del valor de compra, o la exención, bajo ciertas condiciones, de las ganancias de capital derivadas de la venta de la vivienda⁴.

Existe acuerdo entre los analistas acerca de que este tratamiento fiscal favorable tiene un impacto sustancial sobre las decisiones de vivienda, y que los efectos en términos tanto de eficiencia como de equidad no pueden pasarse por alto [Rosen (1979) (1985), King (1980) (1983), Schreiber y Clemmer (1982), MacLennan (1982), Hendershott y Shilling (1982), Olsen (1983) (1987), Poterba (1984), Fallis (1985), Smith, Rosen y Fallis (1988), Mills (1990), Hills (1991)]. En efecto, se reduce el coste de poseer la vivienda en propiedad respecto a alquilarla, lo que induce a los individuos a ser propietarios y a consumir más

(3) Desde luego, aumentarían los precios absolutos (medidos en términos del numerario elegido) de los servicios de vivienda en cada sector, pero lo harían en la misma proporción en ambos, de manera que el cociente de precios relativos no variaría.

(4) Para obtener una aproximación a los efectos inducidos por estas preferencias fiscales, considérese una situación en que: (i) la depreciación y el mantenimiento de una unidad de vivienda vienen dados por cierta tasa, d , de su valor real V ; (ii) el tipo del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria es τ_p ; (iii) el tipo marginal del impuesto sobre la renta personal a que hace frente su propietario es τ_y , y en ese impuesto no se grava la renta en especie asociada a habitar la propia vivienda pero puede deducirse de la base imponible el pago de los impuestos sobre la propiedad; (iv) la tasa de interés nominal a la que los individuos pueden prestar o tomar prestado es i ; (v) el tipo de gravamen efectivo sobre las ganancias de capital (a tasa q) asociadas a la vivienda es cero. Bajo estas condiciones, el coste de los servicios de vivienda puede escribirse como [Rosen (1979) (1985), Hendershott y Shilling (1982), Poterba (1984)]:

$$R = [(1-\tau_y)i + (1-\tau_y)\tau_p + d - q] V$$

En nuestro país la situación es algo diferente, pues en la base del impuesto sobre la renta personal se incluye una medida de la renta imputada a la vivienda habitada por su propietario y existe una deducción de la cuota asociada a la compra de vivienda. Denominando k al porcentaje del valor catastral computable como renta a efectos del impuesto sobre la renta, m al porcentaje de deducción por adquisición de vivienda, y c a la proporción entre el valor catastral y el valor de mercado, la expresión anterior puede aproximarse como:

$$R = [(1-m) [(1-\tau_y)i + d - q] + (1-\tau_y) c\tau_p + k c\tau_y] V$$

donde puede observarse que, para valores razonables de los parámetros implicados, el término $k c\tau_y$, es realmente pequeño.

vivienda bajo la forma de tenencia en propiedad. De hecho, esta reducción resulta mayor para los individuos con mayores tipos marginales en el impuesto sobre la renta personal.

Estas disposiciones fiscales referidas a la vivienda introducen una cuña entre el precio efectivo de los servicios de vivienda y su coste marginal. Los resultados existentes indican que los tratamientos alternativos de la vivienda tienen efectos importantes sobre la eficiencia económica, y que el coste en bienestar o exceso de gravamen del tratamiento fiscal favorable de la vivienda ocupada por su propietario no es en modo alguno despreciable. En lo referido a las consideraciones de equidad, también existe consenso generalizado acerca de que el efecto sobre la distribución de la renta de estos subsidios a los propietarios es regresivo. Como razones se aduce que el porcentaje de economías domésticas que posee su propia vivienda aumenta a medida que subimos en la escala de rentas; que la cantidad absoluta gastada en vivienda es mayor cuanto mayor es la renta de un individuo o familia, dando así lugar a un mayor subsidio; y que, en presencia de impuestos progresivos, cuanto mayor es la renta gravable mayor resulta el ahorro fiscal resultado de las deducciones.

En suma, su calificación parece ser la de que son ineficientes, y que esta ineficiencia no parece que sea el precio a pagar por una sociedad más igualitaria. En conjunto, estas consideraciones han llevado a algunos analistas a proponer la eliminación de estos subsidios, y, en particular, el gravamen de la renta neta imputada de la vivienda a la misma tasa que otros tipos de renta [Hughes (1980), Olsen (1983)]. Otro tipo de reformas pasa por mantener la estructura del tratamiento presente, pero tratando de paliar algunos de sus efectos más desfavorables sobre la distribución de la renta. Concretamente, podrían reducirse las cantidades deducibles de la base del impuesto sobre la renta personal por intereses hipotecarios e impuestos sobre la propiedad para los individuos en los tramos más altos de la escala de rentas [Rosen (1979; 1985)]. Las posibilidades van desde el establecimiento de máximos a estas deducciones, a la conversión de las deducciones en créditos impositivos, de manera que todos los propietarios de su vivienda pudieran restar de su deuda tributaria la misma proporción de sus pagos de intereses e impuestos.

Las ideas que avanza el Informe sobre la Vivienda respecto a los efectos de estos subsidios para nuestro país están en consonancia con las ideas avanzadas más arriba. En efecto, "estos incentivos fiscales pueden haber influido más en el incremento de la tenencia de la vivienda en propiedad que ninguna otra medida" (pág. 109). Y en cuanto a los efectos en términos de equidad, "es indudable que se benefician, en mayor medida, las personas con mayor renta disponible y se favorece notablemente; a pesar de la limitación en la deducción por intereses, a aquellos contribuyentes que adquieren viviendas de precio elevado (lo cual da a estos incentivos fiscales) un carácter notablemente regresivo" (pág. 108). O, con otras palabras, quizás más contundentes, "la utilización indiscriminada de las ayudas fiscales puede ser cuestionada como principal medio de actuación pública respecto a la vivienda, tanto debido a su posible eficacia como por sus efectos sobre la distribución y neutralidad de la carga impositiva" (pág. 110).

La segunda política de vivienda a considerar dentro de esta sección está constituida por aquellas disposiciones que podríamos incluir bajo el epígrafe de control de alquileres. De entre los motivos que se suelen avanzar como justificación de este tipo de regulación, 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 estos últimos son más ricos que los primeros, y en que las estructuras poco competitivas de los mercados hacen que los propietarios obtengan unos beneficios excesivos. Sin embargo, la primera afirmación no puede mantenerse con carácter general, y la facilidad de entrada en la actividad puede muy bien actuar como freno a la obtención de tasas de rendimiento superiores a la competitiva.

En cualquier caso, resulta razonable pensar que el control de alquileres tendrá importantes efectos tanto sobre la asignación de recursos como sobre la distribución del bienestar. Y si bien los detalles concretos de las políticas de control son cruciales para discernir sus efectos, parece haber acuerdo respecto a algunas líneas básicas [Frankena (1975), MacLennan (1982), Schreiber y Clemmer (1982), Olsen (1983), Fallis (1985), Klappholz (1989)].

Así, con frecuencia se afirma que resulta difícil idear una política más eficaz para reducir, e incluso eliminar, la cantidad de vivienda privada de alquiler que el control de alquileres. A corto plazo, transfiere renta de los propietarios a los inquilinos. A largo plazo, elimina los incentivos a construir nueva vivienda de alquiler al mantener los alquileres, y así los beneficios, por debajo de los niveles de mercado. En esa misma línea, también se ha sugerido que los controles disuaden a los propietarios de mantener y mejorar su propiedad, disminuyendo la calidad del stock de vivienda de alquiler, si bien debe concederse que los inquilinos pueden también tener incentivos para mantener las viviendas que ocupan, especialmente cuando las ordenanzas de control de alquileres contienen limitaciones a los derechos de los propietarios para poder deshauciarlos.

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 porque distorsiona considerablemente los patrones de consumo. Una indicación de la distorsión en los patrones de consumo de los ocupantes de vivienda controlada está constituida por la divergencia entre el beneficio de los inquilinos y el coste para los propietarios, y algunos análisis econométricos aportan evidencia que apunta a que los costes experimentados por estos últimos son substancialmente mayores que los beneficios cosechados por los primeros [Olsen (1972), Ault y Saba (1990)].

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 [Lindbeck (1967), Olsen (1972), Maynard (1983), Klappholz (1989)]. Si se considera el control de alquileres como un impuesto sobre las rentas del capital residencial dedicado al alquiler, o sobre la cantidad misma de stock de capital, existirá una enorme variación entre la carga soportada por individuos que son iguales en cuanto a su nivel de riqueza agregada. En efecto, esa carga dependerá del porcentaje de su riqueza materializada en capital residencial, y no de características personales. Por otro lado, el control de alquileres no puede limitarse, a costes administrativos razonables, a los individuos o familias de renta baja, y no puede cubrir a todos ellos, de suerte que economías domésticas que son similares en todos los aspectos relevantes experimentarán una considerable

diferencia en los beneficios obtenidos. Y por último, resulta de todo punto inevitable que a largo plazo aparezcan efectos adversos sobre los inquilinos potenciales si los controles reducen la oferta privada de vivienda bajo esta forma de tenencia.

Como en el caso del tratamiento fiscal favorable otorgado a la vivienda en propiedad, el Informe sobre la Vivienda se hace eco, de forma más o menos explícita, de algunas de las consideraciones anteriores referidas al control de alquileres. Así, "el marco normativo actual es inadecuado para regular las relaciones entre inquilinos y propietarios, hasta el punto de que no incentiva en absoluto el desarrollo de este tipo de viviendas" (pág. 75), y las líneas de actuación propuestas por el Informe tienen por objeto tanto impulsar la oferta de este tipo de vivienda como establecer una nueva regulación normativa de las relaciones entre los propietarios y los inquilinos, referida ésta tanto a los nuevos alquileres como a los antiguos.

A los efectos del análisis puede resultar conveniente tratar de forma separada las consideraciones referidas al aumento de la oferta de viviendas en alquiler y las asociadas a la relación entre los contratos antiguos, es decir, sometidos a control, y los nuevos, no sujetos por tanto a regulación, incluso en ausencia de aumentos en la oferta de aquélla. En esta sección se discutirá la primera de ellas, mientras la segunda constituye el objeto de la sección 3, en un marco que toma en consideración de forma explícita la existencia de alquileres no controlados en un mercado de vivienda de alquiler predominantemente controlado.

Igual que más arriba se sugirió que no parece existir un método más eficiente para hacer desaparecer la vivienda en alquiler que el propio control de alquileres, parece difícil sustraerse a la idea de que la eliminación de éstos puede ser, si no una condición suficiente, al menos una condición necesaria para el desarrollo de aquélla. Efectivamente, la mejor forma de contribuir a incrementar la cantidad (y también la calidad) de nueva vivienda de alquiler es asegurar, como dice el Informe, que los nuevos contratos se encuadrarán en un marco estable con garantías para ambos tipos de agentes, inquilinos y propietarios, con una distribución razonable de los riesgos implicados. Para los primeros, ciertas seguridades sobre la tenencia. Para los segundos, que la transferencia de derechos de propiedad no comportará unos enormes costes de transacción para poder recobrar la vivienda.

El modelo esbozado en la sección anterior invita a insistir en la interrelación entre los mercados de vivienda de alquiler y en propiedad. En efecto, las políticas de preferencias fiscales en favor de la vivienda en propiedad y las disposiciones de control de alquileres pueden contemplarse como la conjunción de un subsidio θ_{KX} otorgado al capital materializado en vivienda en propiedad, sector X, y un impuesto τ_{KY} sobre el capital residencial dedicado a vivienda en alquiler, sector Y.

Los propietarios que habitan su propia vivienda pueden contemplarse como oferentes de servicios de vivienda, servicios que son demandados y consumidos por ellos mismos. El coste del capital residencial en ese sector es $r(1 - \theta_{KX})$, reflejo del tratamiento fiscal favorable concedido a esa forma de tenencia. En cuanto a las disposiciones de control de alquileres, si se contemplan como un gravamen sobre las rentas del capital en el sector dedicado al alquiler, el coste efectivo del capital en ese sector sería $r(1 + \tau_{KY})$. Por tanto, esta situación puede analizarse con los instrumentos usuales referidos al tratamiento fiscal diferencial de la inversión en diversos tipos de capital.

En términos de la parte superior del gráfico 3, las demandas derivadas de capital en cada sector son ahora K_X^D y K_Y^D como funciones del rendimiento del capital r . La nueva situación de equilibrio está representada por el punto C, en que se cortan esas curvas, y la asignación de capital residencial es la expresada por O_XD y O_YD . Como era de esperar, el resultado de las dos políticas consideradas respecto a la situación de igual tratamiento es un trasvase de capital residencial hacia el sector de vivienda en propiedad, tanto mayor cuanto mayor sea el incentivo a esa forma de tenencia. Esta situación puede interpretarse como una elevación del coste del capital relevante para la vivienda en alquiler, que pasa de ser $1 + 1 + \tau_{KY}$ en E respecto a su contrapartida en propiedad, que se ha abaratado de $1 + 1 - \theta_{KX}$ en F.

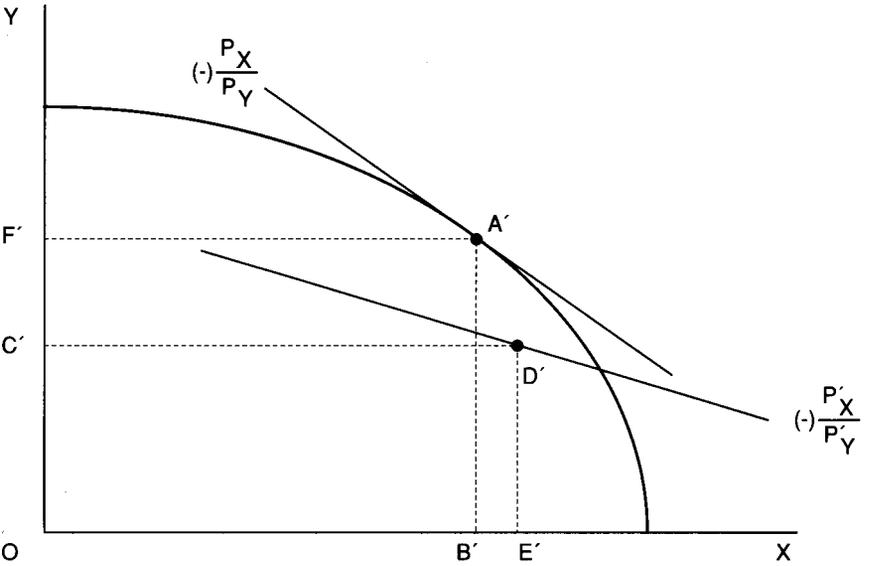
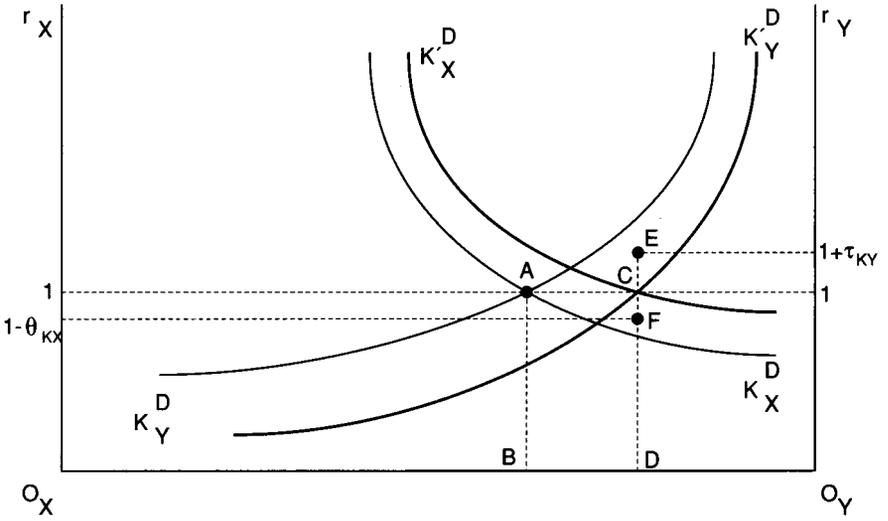
Como resultado de la nueva asignación, las producciones de servicios de vivienda son OE' y OF' para la propiedad y el alquiler respectivamente en la parte inferior del gráfico 3. Un aspecto que no debería pasarse por alto es el del coste en bienestar o exceso de gravamen consecuencia del propio tratamiento diferencial. En efecto, la igualdad del rendimiento neto del capital en C da lugar a unos rendimientos brutos diferentes en E y F, lo que se traduce en que el punto D' de la parte inferior del gráfico 3 no se halle situado en la frontera productiva, sino en el interior del conjunto de posibilidades de producción. Y en cuanto a los precios relativos, la interacción de las políticas analizadas conduce a un aumento del precio relativo de los servicios de vivienda en forma de alquiler respecto a la propiedad, p'_X/p'_Y , ilustrado por medio de la recta que pasa por D' y es más plana que la que pasa por A'.

Por consiguiente, y en términos del diseño de la política de vivienda en nuestro país, la desaparición de las preferencias fiscales en favor de la propiedad y la suavización del control de alquileres 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 bien podrían calificarse como progresivos, 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. Todo ello contribuiría, parafraseando al Informe sobre la Vivienda, a "rectificar el desequilibrio existente hasta ahora, por parte de las medidas financieras y sobre todo fiscales, en favor de la vivienda en propiedad, que es una de las principales razones de la desarticulación de las distintas formas de tenencia" (pág. 80).

3. CONTROL DE ALQUILERES CON EXCLUSIONES

La sección anterior consideró implícitamente el control de alquileres como una política de alcance absolutamente general. En otras palabras, la aproximación al control de alquileres como equivalente a un impuesto sobre los rendimientos del capital residencial invertido en vivienda de alquiler podía tomarse, en términos del marco de referencia de la sección 1, como un gravamen sobre todas las unidades de vivienda en régimen de alquiler. Sin embargo, el control de alquileres puede abarcar a la mayoría de las unidades de vivienda en alquiler, pero eximir un subconjunto de aquéllas, bien sea las de nueva construcción, las que son desocupadas por sus inquilinos, las más caras, o las que se alquilan a partir de

Gráfico 3



cierto momento. Esta última categoría, en particular, constituye un aspecto de crucial importancia en nuestro país.

Una cuestión relevante de cara a determinar quién gana y quién pierde como consecuencia de estos controles con exclusiones, así como el efecto de esta política sobre la construcción de nuevas viviendas de alquiler viene dada por la relación existente entre el alquiler en el sector de viviendas no sujetas a control cuando los controles están vigentes y el alquiler de equilibrio que prevalecería en ausencia de los mismos. Dicho de otra manera, la relación entre el alquiler libre en el subsector no regulado y el alquiler que resultaría si ningún subsector estuviera regulado.

Es de esperar que los resultados de los controles de alquileres con excepciones dependan tanto de los motivos de las excepciones como del mecanismo de racionamiento de las viviendas del sector controlado entre las economías domésticas. Este último es, en general, que las unidades del sector controlado se asignan a las economías domésticas que ya las ocupan cuando se introducen los controles. Empero, además, los resultados dependerán de las razones que originan las variaciones en la demanda subyacentes a la imposición de los controles, pues la naturaleza de esos desplazamientos en la demanda determina cómo se canalizan los excesos de demanda hacia el sector no controlado. Si bien, en general, es posible cualquier relación entre los alquileres no sujetos a control y los alquileres en ausencia del control, es probable que los primeros sean mayores que los segundos, y existe evidencia que apunta en esta dirección [Fallis y Smith (1984), Fallis (1985)].

Algunos de los aspectos que constituyen el diagnóstico de la problemática actual de escasez de viviendas en alquiler que realiza el Informe sobre la Vivienda son precisamente el “mantenimiento de una relación desigual entre inquilinos y propietarios, cuyo signo depende en gran parte de la fecha de los contratos (una) distorsión del sector y precios inasequibles para una buena parte de la población en el caso de los nuevos alquileres en las grandes ciudades, junto con el mantenimiento de alquileres bajísimos y en muchos casos socialmente indiscriminados que han llevado a un estrangulamiento del sector (y la) desaparición de los operadores especializados en arrendamientos” (pág. 77).

Esta existencia de dos “sectores” en el mercado de vivienda de alquiler, uno controlado y otro no controlado, según los contratos sean anteriores o posteriores al conocido coloquialmente como “Decreto Boyer”, hace que resulte tentador el intento de introducir estas consideraciones en el marco del modelo de la sección 1. Puesto que en nuestro país la política de vivienda de alquiler ha dado lugar a que “los particulares, que representan más del 85% de la oferta (...) estén en su mayoría muy condicionados por la larga cautividad de su inversión” (págs. 77-78), la situación de partida sería un sector controlado, integrado por los contratos antiguos, considerablemente mayor que el no controlado, es decir, los contratos nuevos no sometidos a la regulación.

Resulta ilustrativo 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. En efecto, la vigencia del control de alquileres puede llevar a los propietarios de las unidades de vivienda controladas a intentar obtener el rendimiento que les es vedado por la regulación gubernamental por medio de métodos indirectos, y por tanto imperfectos. Dos candidatos son las modificaciones de la cantidad y/o de la calidad del

capital materializado en la vivienda. Así, y sin descartar prácticas más abiertamente intimidatorias, puede ser racional para el propietario asumir los costes asociados a un proceso judicial que termine con la relación contractual y le permita dedicar la unidad de vivienda a otros usos. Igualmente, el propietario puede intentar "exprimir" su unidad de vivienda reduciendo y, en el límite, eliminando, sus gastos de mantenimiento y conservación, en el intento de obtener un rendimiento razonable de su inversión.

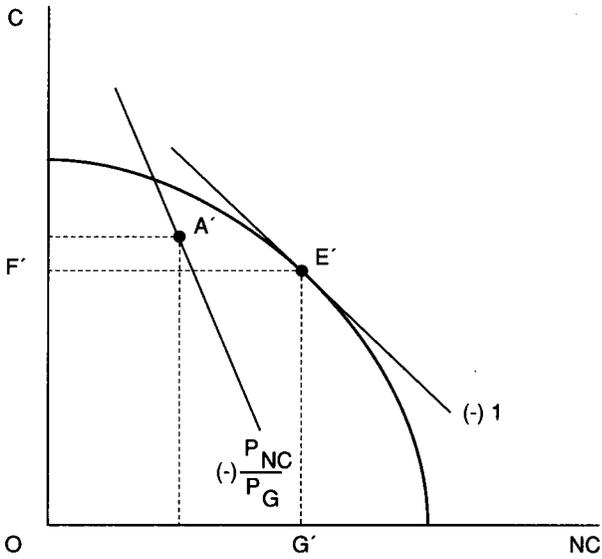
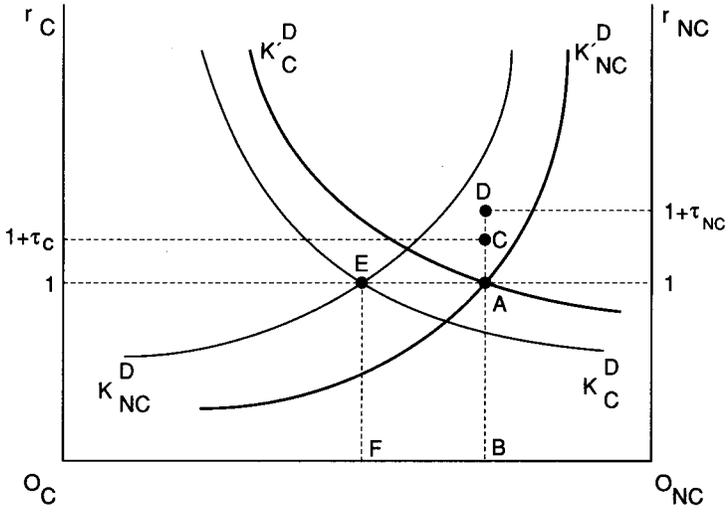
Ambas posibilidades se discuten a continuación. Si el punto de partida es la existencia de una cantidad \hat{K} de capital en viviendas de alquiler, la situación en nuestro país vendría dada por la coexistencia de un sector controlado, mayoritario, y un sector no controlado, mucho más reducido, y que denotaremos con los símbolos C y NC respectivamente⁵. En términos de la parte superior del gráfico 4, que no es sino una adaptación de las figuras anteriores a la presente discusión, el stock de capital \hat{K}^2 vendría representado por $O_C O_{NC}$, y habría $O_C B$ y $O_{NC} B$ unidades de capital en cada uno de los sectores. En ausencia de control, y suponiendo que las curvas K_C^D y K_{NC}^D son las mismas, la asignación sería simétrica, es decir $\hat{K}/2$ unidades en cada uno de los (ahora inexistentes) subsectores, en el punto F⁶.

Si el ajuste por parte de los propietarios 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, τ_C , cuya recaudación puede interpretarse como una transferencia de renta a los inquilinos, junto con otro gravamen sobre los rendimientos del capital en el sector no controlado, τ_{NC} cuya recaudación va a parar a los propietarios de ese capital del sector no controlado. En base al gráfico 4, la asignación resultante es la dada por el punto A, donde se cortan las curvas K_C^D y K_{NC}^D , en la que todos los propietarios de capital residencial en alquiler obtienen la misma tasa de rendimiento neta normalizada al nivel unitario. Sin embargo, el coste del capital en el sector controlado es $1+\tau_C$ en el punto C, mientras que el relevante en el no controlado es $1+\tau_{NC}$. La diferencia crucial estriba en que mientras que la diferencia (τ_C-1) puede tomarse como una transferencia por unidad de capital a los inquilinos del sector controlado, su contrapartida $(\tau_{NC}-1)$ es cosechada por los propietarios del no controlado. Mientras para los primeros las rentas del capital (normalizadas) son $O_C 1AB$, los segundos obtienen $O_{NC}(1+\tau_{NC})DB$.

(5) Esta aproximación al control de alquileres con excepciones, que puede interpretarse de forma que \hat{K} es igual a $O_V D$ en el gráfico 3, equivale a suponer que no existen trasvases entre los mercados de vivienda en propiedad y de alquiler. Este supuesto también es realizado explícitamente por Fallis y Smith (1984).

(6) Esto supone que las formas de las funciones de producción de servicios de vivienda $F(\cdot)$ y $G(\cdot)$ son las mismas, y que no se ven modificadas por la existencia de los controles. Empero, si no hay control de alquileres, existe un solo sector, que ocupa todo el stock de capital de vivienda en alquiler. Esta aparente contradicción entre los casos en que el número de sectores es dos o uno resulta estándar en el análisis de la estructura industrial en los modelos de equilibrio general [por ejemplo, Varian (1984)], y si existen rendimientos decrecientes a escala siempre es mejor tener dos sectores pequeños que uno grande. De hecho, esto apunta a que la única tecnología mantenible a largo plazo sea la de rendimientos constantes a escala, de suerte que los rendimientos decrecientes son debidos a la existencia de algún factor fijo. En términos de la nota (2), el argumento puede interpretarse considerando la presencia en las funciones de producción de un vector Z de otros inputs no recogidos explícitamente en la discusión.

Gráfico 4



Alternativamente, si el ajuste ya se ha realizado en su totalidad, tan sólo aparecería el segundo de esos gravámenes, con exactamente las mismas características. Dicho de otra manera, sólo cabría hablar de un impuesto τ_{NC} sobre el capital no controlado, pues los propietarios del capital en vivienda controlada habrían ajustado su comportamiento. En esta situación, y recurriendo de nuevo al gráfico 4, cada grupo recibiría O_C1AB y $O_{NC}(1+\tau_{NC})DB$, pero el punto C no existiría, y ya no habría "recaudación" transferida a los inquilinos del sector controlado. 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, y las dos situaciones reseñadas respecto al ajuste por parte de los propietarios acotan las dos posibilidades extremas.

En ambos casos, la eliminación de las regulaciones de control de alquileres, incluso en ausencia de cambio alguno en el stock total de capital residencial dedicado al alquiler, se manifestaría en una reasignación del capital residencial entre sectores, con equilibrio en el punto E, dado por $O_C F$ y $O_{NC} F$. Asistiríamos a un aumento de la cantidad de capital invertido en el ex-sector no controlado y una disminución de su rentabilidad. 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, y comportaría un aumento en la eficiencia en la asignación de los recursos. El punto A' de la parte inferior del gráfico 4 se corresponde con el punto A de la parte superior, y por tanto no se halla en la frontera del conjunto de posibilidades de producción de servicios de vivienda en los sectores C y NC⁷. Los precios relativos de esos servicios con control de alquileres vienen dados por p_{NC}/p_C , representados por la pendiente de la línea recta que pasa por A'. Su eliminación daría paso a la asignación de los servicios de vivienda dada por E', con unas producciones $OF' = OG'$, y un precio relativo unitario, es decir, el mismo para todos los servicios de vivienda en alquiler.

Por supuesto, 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. Con todo, si se da por buena la discusión de la sección anterior, en modo alguno puede mantenerse de forma automática que la distribución de la renta resultante será menos igualitaria. Y, si este 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

(7) Tal y como esta dibujada en el gráfico 4, la frontera productiva es simétrica respecto a la línea de 45° en los ejes NC y C y cóncava respecto al origen. La simetría es consecuencia del supuesto de iguales formas funcionales. La forma cóncava se sigue de los supuestos referidos a las funciones de producción. Si, alternativamente, las funciones $F(\cdot)$ y $G(\cdot)$ se consideran definidas en dos factores productivos, con rendimientos constantes a escala, iguales intensidades factoriales en C y NC e iguales parámetros de eficiencia, no es difícil mostrar que la frontera productiva es una línea recta con pendiente (negativa) de 45°. En cualquier caso, el análisis pasa por alto la posibilidad de que las unidades de vivienda no controladas sean diferentes de las controladas en el espacio de las características.

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 una política general de mantenimiento de rentas, quizá con transferencias en especie vinculadas a la vivienda, o, probablemente mejor, con transferencias en efectivo.

Desde luego, no existe razón alguna por la que deba aceptarse que los menos afortunados pierdan como consecuencia de la desaparición de una política de control de alquileres. Pero tampoco para que su mantenimiento perpetúe unas situaciones que el propio Informe sobre la Vivienda califica de “precios inasequibles para una buena parte de la población en el caso de los nuevos alquileres en las grandes ciudades, junto con el mantenimiento de alquileres bajísimos y en muchos casos socialmente indiscriminados, que han llevado a un estrangulamiento del sector y a un proceso de deterioro del parque residencial” (pág. 77).

Un aspecto adicional que no está incluido expresamente en el modelo, pero que tiende a reforzar las conclusiones del análisis está asociado a la existencia de “primas al riesgo” incorporadas en las tasas de rendimiento del capital residencial en el sector no controlado, y por ende en los precios de los servicios de vivienda en ese sector. No hay que ser un lince para percatarse de que cuanto más alto sea el “precio” que deba pagarse por recuperar una unidad de vivienda, mayores serán las primas al riesgo que se incorporarán a las tasas de rendimiento sobre el capital invertido en vivienda de alquiler. La evidencia informal referida a la experiencia de propietarios de viviendas de alquiler afrontando unos elevados costes para recuperar sus viviendas no puede ser más reveladora. Y estas primas, a su vez, se reflejarán en unos mayores precios a satisfacer por los servicios de vivienda bajo esa forma de tenencia. Todo parece apuntar a que esto es lo que ha sucedido y está sucediendo ahora en el sector de viviendas con alquileres no controlados en nuestro país, surgido al amparo del conocido coloquialmente como “Decreto Boyer”.

La propia existencia del sector controlado, que en palabras del Informe da lugar a la “cautividad de la inversión” (pág. 78), 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 infrinjan fuertes pérdidas de capital. De ahí que las tasas de rendimiento requeridas puedan incorporar fuertes primas al riesgo. Esto también apunta en la dirección de unos inquilinos de viviendas no sujetas a control en peor situación que en ausencia de controles.

4. COMENTARIOS FINALES

El presente trabajo ha discutido algunos efectos derivados de dos políticas estructurales referidas a la vivienda, concretamente el tratamiento fiscal favorable de la vivienda habitada por su propietario y el control de alquileres. Si cabe extraer alguna conclusión, ésta no puede ser sino que las políticas consideradas no parecen instrumentos que puedan calificarse como adecuados en términos de la consecución de los objetivos usuales de eficiencia y equidad. Dicho en otras palabras, los efectos asignativos y distributivos de estas políticas no las colocarían entre aquellos instrumentos que en la introducción se describían como adecuados para materializar las ventajas potenciales asociadas a un mal funcionamiento del mercado de vivienda en términos de los anteriores objetivos.

Si el análisis es correcto, se siguen algunas consecuencias referidas a las razones subyacentes al "problema de la vivienda". La caracterización de los efectos del "boom inmobiliario español" como un fenómeno fundamentalmente de demanda aparece como un diagnóstico estándar compartido por diversos analistas [Rafols i Esteve (1989), Ruiz Huerta (1989) Rodríguez (1990), González-Páramo y Onrubia (1992)]. En esa línea, los resultados de un cuidadoso trabajo cuyo objetivo era analizar la evolución de los precios de la vivienda en nuestro país sugieren que "el crecimiento de la renta real *per capita* ha sido responsable del 70% del incremento del precio real de la vivienda entre 1985 y 1990 (y que) la tasa de rendimiento también tiene un efecto importante, contribuyendo un 20% al crecimiento observado en los precios de la vivienda" [Bover (1993), pág. 65].

Resulta tentador, y desde luego también turbador, aventurar que, inflando la demanda de viviendas en propiedad y restringiendo la oferta de viviendas en alquiler, las políticas estructurales analizadas pueden muy bien haber contribuido a añadir leña al fuego de los precios inmobiliarios. Ello apuntaría a un rediseño de la política pública orientada hacia la vivienda, en un intento de materializar las ganancias en eficiencia y equidad que se traslucen del mal diseño institucional de partida. Mal diseño que puede sintetizarse en dos ejemplos del que el Informe sobre la Vivienda llama "el despilfarro inmobiliario español": "España es el país de Europa que mayor proporción tiene de viviendas vacías y segundas residencias" (pág. 25), y "del total del incremento de viviendas producido entre los años 1981 y 1991, sólo el 56% va a engrosar la cifra de viviendas principales; el resto son viviendas secundarias o vacías" (pág. 37).

Nada se puede hacer por desandar lo andado, pero sería absurdo no aprender la triste lección de que, de nuevo en palabras del Informe del Comité de Expertos, "se da la paradoja de que mientras se produce un posible aumento de las necesidades insatisfechas de vivienda, se dé a la par un crecimiento de las familias que poseen más de una vivienda para su uso. Es una expresión del despilfarro inmobiliario de los españoles. Despilfarro propiciado, durante algunos años, por una política de vivienda centrada en el fomento indiscriminado de la producción a través de medidas fiscales. Incluso buena parte de esas viviendas han gozado de ayudas financieras, a partir de su calificación como Viviendas de Protección Oficial" (pág. 39).

Como comentario final, la aproximación a la política de vivienda realizada en este trabajo se ha basado en la consideración de un sencillo modelo de mercados separados pero interrelacionados, caracterizados además por ser competitivos y por estar permanente y simultáneamente en equilibrio. Adicionalmente, las diversas políticas de vivienda analizadas se han contemplado como equivalentes a la introducción de diferentes impuestos y/o subsidios sobre diversas bases, y el método usado para determinar sus efectos ha sido en esencia de estática comparativa. En consecuencia, considerada en su conjunto, la aproximación ha sido microeconómica y de equilibrio general, y por tanto en marcado contraste con las basadas tanto en un análisis de equilibrio parcial como en consideraciones de índole macroeconómico.

Las conclusiones que surgen del análisis parecen razonables, y apuntan en la misma dirección que las argumentaciones que suelen esgrimirse en favor de una reforma de la política de vivienda en España. Precisamente por esta razón, el hecho de que aquellas conclusiones puedan derivarse de un modelo teórico sencillo adquiere cierta relevancia. Desde luego, se objetará, y no sin razón, que

el modelo es extremadamente abstracto, y que ignora cuestiones tan importantes como los aspectos relacionados con el "tiempo", y, por ende, las fluctuaciones en los mercados de vivienda y otros fenómenos ligados al corto plazo.

Empero, si algo pueden aportar este tipo de modelizaciones es el énfasis en la necesidad de conocer el funcionamiento del mercado de vivienda en el marco de la economía en su conjunto con una perspectiva a medio y largo plazo, para las cuales los análisis tanto macroeconómicos como de equilibrio parcial pueden constituir una guía pobre. Para vislumbrar los efectos, tanto en términos de asignación de recursos como de distribución de la renta, de la permanencia o eliminación de políticas públicas de carácter estructural, parece difícil discutir la necesidad y las ventajas de efectuar un análisis de equilibrio general. Sea como fuere, el marco utilizado parece proporcionar algunas intuiciones acerca de los efectos, por acción o por omisión, de algunas políticas de vivienda que caerían bajo el calificativo de estructurales, y esas intuiciones pueden ser indicativas cuando el énfasis de la reforma se coloca en el medio y largo plazo.

APÉNDICE

Consideremos un modelo de equilibrio general con dos bienes (o sectores), X e Y, que representan servicios de vivienda, producidos con un factor, capital residencial, que es móvil entre sectores. Las funciones de producción pueden escribirse como:

$$[A.1] \quad X = F(K_X) \quad Y = G(K_Y)$$

con $F'(\cdot) > 0$, $F''(\cdot) < 0$ y propiedades similares referidas a $G(\cdot)$, y donde K_X y K_Y son las cantidades de capital asignado en cada sector. Se supone que la oferta de capital residencial es inelástica, de forma que:

$$[A.2] \quad K_X + K_Y = \bar{K}$$

donde \bar{K} es la cantidad total disponible. Si r es la tasa de rendimiento sobre el capital y p_X y p_Y los precios unitarios de los servicios de vivienda producidos de acuerdo con [A.1], la condición de que el capital en cada sector recibe su producto marginal puede escribirse como:

$$[A.3] \quad p_X F'(K_X) = r \quad p_Y G'(K_Y) = r$$

En el lado de la demanda, se supone que las preferencias son homotéticas, de forma que, dada la renta de los consumidores, M , con $M = p_X X + p_Y Y$, la demanda de los servicios de vivienda X se convierte en:

$$[A.4] \quad X = x(p_X, p_Y)M$$

El sistema dado por [A.1]-[A.4] tiene seis ecuaciones con siete incógnitas (la contrapartida de [A.4] referida a Y , $Y = y(p_X, p_Y)M$, es redundante), de manera que podemos normalizar tomando la tasa de rendimiento del capital como numérico, es decir, el precio en términos del cual se expresan los otros precios:

$$[A.5] \quad r = 1$$

y r es igual a la unidad tanto en ausencia como en presencia de los parámetros impositivos.

Consideremos ahora la introducción de diversos subsidios y/o impuestos relacionados con el capital residencial. En particular, se analizan tres tipos, un subsidio al capital en el sector X a tasa θ_{KX} , un impuesto sobre el capital en el sector Y a tasa τ_{KY} , y un impuesto general sobre el capital a tasa τ_K . Puesto que el coste del capital ahora es $r(1-\theta_{KX}+\tau_K)$ en el sector X y $r(1+\tau_{KY}+\tau_K)$ en el sector Y, las condiciones asociadas al pago del capital pueden reescribirse como:

$$[A.6] \quad p_X F'(K_X) = r(1-\theta_{KX}+\tau_K) \quad p_Y G'(K_Y) = r(1+\tau_{KY}+\tau_K)$$

En cuanto a la demanda, el anterior supuesto relacionado con la estructura de las preferencias asegura que [A.4] sigue describiendo el patrón de demanda de los servicios de vivienda del sector X. El sector público aparece ahora como otro agente del modelo, y su restricción presupuestaria es:

$$[A.7] \quad \theta_{KX} r K_X = \tau_{KY} r K_Y + \tau_K r \bar{K} + T$$

donde T denota un impuesto de suma fija que pueda requerirse para equilibrar el presupuesto público. En palabras, la cantidad total de subsidio proporcionada al capital en el sector X es igual a la recaudación de los impuestos sobre el capital en sus dos modalidades más el impuesto de suma fija recaudado de los consumidores.

El modelo contiene ahora ocho ecuaciones y está formado por [A.1], [A.2], [A.4], [A.6] y [A.7] más la normalización [A.5], donde las incógnitas son las del sistema anterior más T. Sin embargo, puede resumirse en aras de la simplicidad en otro con tan sólo tres ecuaciones y tres incógnitas, el capital residencial asignado en el sector X, K_X , las producciones relativas de servicios de vivienda, X/Y , y sus precios relativos, p_X/p_Y . En efecto, usando [A.1] y [A.2], las producciones relativas pueden escribirse como:

$$[A.8] \quad \frac{X}{Y} = \frac{F(K_X)}{G(\bar{K} - K_X)}$$

Dividiendo las dos expresiones en [A.6], la condición referida a los precios relativos es:

$$[A.9] \quad \frac{p_X}{p_Y} \frac{F'(K_X)}{G'(\bar{K} - K_X)} = \frac{1 - \theta_{KX} + \tau_K}{1 + \tau_{KY} + \tau_K}$$

Por último, la homoteticidad de las preferencias implica que las demandas relativas son función sólo de los precios relativos:

$$[A.10] \quad \frac{X}{Y} = m \left(\frac{p_X}{p_Y} \right)$$

donde $m(p_X/p_Y) = [x(p_X/p_Y, 1) / y(p_X/p_Y, 1)]$ y se verifica que $m'(\cdot) < 0$.

Diferenciando en [A.8]-[A.10], y tras algunas manipulaciones puede demostrarse que:

$$[A.11] \quad \frac{\partial K_X}{\partial \theta_{KX}} = \frac{-1/(1+\tau_{KY}+\tau_K)}{\frac{1}{m'} \left[\frac{YF'+XG'}{Y^2} \right] \frac{F'}{G'} + \frac{p_X}{p_Y} \left[\frac{F'G'+G'F'}{[G']^2} \right]}$$

Puesto que el denominador es negativo, $\partial K_X / \partial \theta_{KX} > 0$, y un incremento en la tasa del subsidio proporcionado al capital en vivienda en el sector X tiende a incrementar la cantidad de capital residencial asignado en ese sector. Los efectos derivados sobre los precios y las cantidades relativos de los servicios de vivienda se siguen de forma directa a partir de [A.8] y [A.10], y vienen respectivamente dados por $d(X/Y) = [(YF' + XG')/Y^2] dK_X$ y $d(p_X/p_Y) = (1/m') d(X/Y)$. Como consecuencia, $\partial(X/Y)/\partial \theta_{KX} > 0$ y $\partial(p_X/p_Y)/\partial \theta_{KX} < 0$, y por tanto la producción (precio) relativa(o) de los servicios de vivienda X aumenta (disminuye).

Siguiendo los mismos pasos puede obtenerse que:

$$[A.12] \quad \frac{\partial K_X}{\partial \tau_{KY}} = \frac{-(1-\theta_{KX} + \tau_K) / (1 + \tau_{KY} + \tau_K)^2}{\frac{1}{m'} \left[\frac{YF' + XG'}{Y^2} \right] \frac{F'}{G'} + \frac{p_X}{p_Y} \left[\frac{F'G' + G''F'}{[G']^2} \right]}$$

de manera que $\partial K_X \partial \tau_{KY} > 0$ y un aumento en el tipo impositivo sobre el capital en vivienda en el sector Y hace aumentar la cantidad de capital asignado en el sector X. Así, $\partial(X/Y)/\partial \tau_{KY} > 0$ y $\partial(p_X/p_Y)/\partial \tau_{KY} < 0$, y los efectos sobre los precios y las producciones relativas son los mismos que antes.

Los efectos de un impuesto general sobre el capital en vivienda vienen dados por:

$$[A.13] \quad \frac{\partial K_X}{\partial \tau_K} = \frac{(\tau_{KY} + \theta_{KX}) / (1 + \tau_{KY} + \tau_K)^2}{\frac{1}{m'} \left[\frac{YF' + XG'}{Y^2} \right] \frac{F'}{G'} + \frac{p_X}{p_Y} \left[\frac{F'G' + G''F'}{[G']^2} \right]}$$

que es cero cuando $\tau_{KY} + \theta_{KX} = 0$, es decir, cuando $\tau_{KY} = -\theta_{KX}$, o, lo que es lo mismo, cuando el capital residencial se grava al mismo tipo en ambos sectores. Puesto que esto se verifica en particular cuando $\tau_{KY} = \theta_{KX} = 0$, es decir, cuando τ_K es el único gravamen, tenemos en este caso que $\partial K_X / \partial \tau_K = 0$ y el impuesto general sobre el capital materializado en vivienda no tiene efecto alguno sobre la asignación intersectorial del capital.

En consecuencia, $\partial(X/Y)/\partial \tau_K = \partial(p_X/p_Y)/\partial \tau_K = 0$, y este impuesto es neutral en relación a los precios y las producciones relativas.

Finalmente, dadas las funciones de producción $X = F(K_X)$ e $Y = G(K_Y)$ en [A.1], la curva de posibilidades de producción de servicios de vivienda puede escribirse como:

$$[A.14] \quad F^{-1}(X) + G^{-1}(Y) = \bar{K}$$

y se verifica que:

$$[A.15] \quad \frac{dY}{dX} = \frac{-G'}{F'} < 0 \quad \frac{d^2Y}{dX^2} = \frac{F'G'' + G'F''}{(F')^3} < 0$$

de manera que la frontera productiva tiene pendiente negativa y es cóncava respecto al origen.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ault, R. y R. Saba (1990): "The Economic Effects of Long-Term Rent Control: The Case of New York City", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 3, págs. 25-41.
- Bover, O. (1993): "Un modelo empírico de la evolución de los precios de la vivienda en España (1976-1991)", *Investigaciones Económicas*, Vol. 17, págs. 65-86.
- Browning, E.K. y J.M. Browning (1987): *Public Finance and the Price System*, 3ª ed., New York, Macmillan.
- Fallis, G. (1985): *Housing Economics*. Toronto, Butterworths.
- Fallis, G. y L.B. Smith (1984): "Uncontrolled Prices in a Controlled Market: The Case of Rent Controls", *American Economic Review*. Vol. 74, págs. 193-200.
- Frankena, M. (1975): "Alternative Models of Rent Control", *Urban Studies*, Vol. 12, págs. 303-308.
- González-Páramo, J.M. y J. Onrubia (1992): "El gasto público en vivienda en España", *Hacienda Pública Española*, 120-121, págs. 189-231.
- Harberger, A.C. (1962): "The Incidence of the Corporation Income Tax", *Journal of Political Economy*, Vol. 80, págs. 215-240.
- Hendershott, P.H. y J.D. Shilling (1982): "The Economics of Tenure Choice, 1955-1979", en Sirmans, C.F. (ed.), *Research in Real Estate. Vol. 1*, JAI Press, págs. 105-133.
- Hills, J. (1991): "Distributional Effects of Housing Subsidies in the United Kingdom", *Journal of Public Economics*, Vol. 44, págs. 321-352.
- Hughes, G.A. (1980): "Housing and the Tax System", en Hughes, G.A. y G.M. Heal (eds.) *Public Policy and the Tax System*, Allen & Unwin, Boston, págs. 67-105.
- King, M.A. (1980): "An Econometric Model of Tenure Choice and the Demand for Housing as a Joint Decision", *Journal of Public Economics*, Vol. 14, págs. 137-159.
- (1983): "The Distribution of Gains and Losses from Changes in the Tax Treatment of Housing", en Feldstein, M.S. (ed.), *Behavioral Simulation Methods in Tax Policy Analysis*, The University of Chicago Press, págs. 109-132.
- Klappholz, K. (1989): "Rent Control", en J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), *The New Palgrave. Social Economics*, Londres, Macmillan, págs. 219-224.
- Kotlikoff, L.J. y L.H. Summers (1987): "Tax Incidence", en Auerbach, A.J. y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics. Vol. II*, North Holland, Amsterdam, págs. 1043-1092.
- Lindbeck, A. (1967): "Rent Control as an Instrument of Housing Policy", en Nevitt, A.A. (ed.), *The Economic Problems of Housing*, Londres, Macmillan, págs. 53-72.
- López García, M.A. (1992): "El 'Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda': una valoración tentativa", *Hacienda Pública Española*, 122, págs. 161-194.
- MacLennan, D. (1982): *Housing Economics*, Londres, Longman.
- Maynard, A. (1983): "The Economics of Housing", en Gowland, D.H. (ed.), *Modern Economic Analysis. 2*, Butterworths, Londres, págs. 223-236.
- McLure, C.E. (1975): "General Equilibrium Incidence Analysis. The Harberger Model after Ten Years", *Journal of Public Economics*, Vol. 4, págs. 125-161.
- Mieszkowski, P.M. (1967): "On the Theory of Tax Incidence", *Journal of Political Economy*, Vol. 75, págs. 250-262.
- Mills, E.S. (1990): "Housing Tenure Choice", *Journal of Real Estate Finance and Economics*, Vol. 3, págs. 323-331.
- Olsen, E.O. (1972): "An Econometric Analysis of Rent Control", *Journal of Political Economy*, Vol 80, págs. 1.081-1.100.
- (1983): "The Role of Government in the Housing Sector", en Giersch, H. (ed.), *Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy*, Tübingen, J.C.B. Mohr, págs. 199-224.
- Poterba, J.M. (1984): "Tax Subsidies to Owner-occupied Housing: An Asset-market Approach", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 99, págs. 729-752.

- Rafols i Esteve, J. (1989): "Factores explicativos de la expansión del sector inmobiliario", *Revista de Economía*, 1, págs. 90-92.
- Rodríguez, J. (1990): "La política de vivienda en España: una aproximación a los principales instrumentos", *Revista Española de Financiación a la Vivienda*, 12, págs. 11-24.
- Rosen, H.S. (1979): "Housing Decisions and the U.S. Income Tax: An Econometric Analysis", *Journal of Public Economics*, Vol. 11, págs. 1-23.
- (1985): "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity", en Auerbach, A.J. y M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics. Vol. 1*, Amsterdam, North Holland, págs. 375-420.
- Ruiz-Huerta, J. (1989): "La política de vivienda. Especial consideración de los instrumentos fiscales", *Revista de Economía*, 3, págs. 70-76.
- Schreiber, A.F. y R.B. Clemmer (1982): *Economics of Urban Problems. An Introduction*, 3.^a ed., Boston, Houghton.
- Varian, H.R. (1984), *Microeconomic Analysis*. 2.^a ed., Norton, New York.

Fecha de recepción del original: Mayo, 1993

Versión final: Diciembre, 1993

ABSTRACT

This paper addresses some aspects of housing policy in Spain within the perspective provided by a simple general equilibrium model. The purpose is to provide some analytical bases for the discussion of certain propositions suggested in the "Informe del Comité de Expertos sobre Vivienda", sponsored by the Ministerio de Obras Públicas y Transportes, and to evaluate some of its proposals. The framework is a version of the standard Harberger-Mieszkowski-McLure tax incidence model. The policies to be analyzed are the favourable tax treatment afforded to home-ownership and some regulations that can be described as rent controls. These housing policies are modelled as implicit "taxes", either positive or negative. The allocative and distributive effects of the above-mentioned policies are considered, as well as those of the reforms implying their removal.

Keywords: housing policy, housing and taxes, rent controls.