LA REFORMA DE LA DEDUCCIÓN POR INVERSIÓN EN VIVIENDA. ESTIMACIÓN DE SUS EFECTOS GLOBALES Y RÉGIMEN TRANSITORIO

Amadeo Fuenmayor Fernández
Rafael Granell Pérez
Dep. Economía Aplicada. Unviersidad de Valencia
Tf: 963828623
Av. Tarongers, s.n. 46022 – Valencia
Rafael.Granell@uv.es

Resumen

La deducción por inversión en vivienda habitual es uno de los elementos centrales del impuesto sobre la renta, tanto por su cuantía como por su historia. El gobierno ha planteado, a través del Proyecto de Ley de Economía Sostenible, una reforma sustancial de esta deducción. Este trabajo analiza dicha reforma en términos de recaudación y desigualdad.

El resultado principal de la reforma será un aumento importante en la recaudación a largo plazo, un empeoramiento en la situación de los contribuyentes de rentas medias-altas, una ligera caída de la progresividad y una mejora notable en la capacidad redistributiva del impuesto. Sin embargo, los efectos de esta reforma no se empezarán a observar de inmediato, debido a la presencia de un régimen transitorio que será muy costoso en términos de recaudación.

Palabras clave: Impuesto sobre la renta, deducción por vivienda, desigualdad, microsimulación
Códigos JEL: H24, H31

Abstract

The housing investment tax credit is a prominent element in the income tax system, not only due to its amount but also for its history. The government has recently proposed, through the Proyecto de Ley de Economía Sostenible, an important change in this tax credit. This paper analyzes this reform in terms of tax collection and inequality.

As a result of the reform, tax collection will significantly increase, medium and high income taxpayers will worsen, progressivity will be slightly reduced and the redistribution properties on the income tax will improve notably. However, these effects will arise gradually in the proper years. The transitory regime included will be very costly in tax collection terms.

Keywords: Income tax, housing investment tax credit, inequality, microsimulation
JEL codes: H24, H31

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto el análisis de uno de los instrumentos de política económica más importantes que se derivan del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Nos referimos a la deducción por inversión en vivienda habitual, que ha sido defendida como una vía para favorecer el acceso a la vivienda (en propiedad), y criticada por su efecto negativo en los precios de la construcción.

Nuestro análisis se centrará en los cambios apuntados por el Proyecto de Ley de Economía Sostenible en referencia a esta deducción. Para ello procederemos como sigue. En el primer apartado realizamos una revisión normativa de la legislación fiscal relacionada con la deducción por vivienda habitual, acompañada por algunos datos agregados de su importancia. A continuación realizamos una detallada descripción cuantitativa de la deducción por inversión en vivienda en el año 2006, último ejercicio en el que disponemos de microdatos.

Esta descripción nos servirá para analizar, en el segundo apartado, distintas propuestas de modificación de dicha deducción: la situación vigente desde el ejercicio 2007, y la propuesta recogida en el Ley de Economía Sostenible. Junto con el análisis cuantitativo analizamos el impacto de los cambios sobre la progresividad y la capacidad redistributiva del impuesto. En nuestro caso el análisis resulta especialmente interesante, ya que según nuestros datos la reforma derivada de la Ley de Economía Sostenible tiene un impacto redistributivo, como esperábamos, pero da como resultado un impuesto menos progresivo que el actual, en contra de la intuición previa.

El siguiente apartado se dedica a analizar las dos reformas a largo plazo, teniendo en cuenta el régimen transitorio establecido en las mismas. Por último, se recoge un apartado con las principales conclusiones de este trabajo.

1. La deducción por inversión en vivienda habitual en el IRPF español

La deducción por inversión en la vivienda habitual ha sido una constante en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas desde su nacimiento. En el presente apartado realizamos un repaso histórico de la misma, así como un detenido análisis cuantitativo de su situación actual.

1.1. Evolución histórica

La deducción por inversión en la vivienda habitual nació con la Ley 44/1978, cuyo art. 29.f.1º la fijó en un 15% de las cantidades satisfechas en el periodo para dicho fin (excluyendo las cantidades que han servido para obtener la exención por reinversión, incompatibilidad que se mantendrá durante todo el periodo). No existía más requisito que la inversión se realizase con renta del periodo, por lo que se exige que el patrimonio aumente durante el ejercicio como mínimo en el importe de la inversión. El Reglamento del impuesto (arts. 124.1.A y 125 Real Decreto 2615/1979) precisaba el concepto de adquisición de vivienda y el contenido de la base de la deducción, excluyendo explícitamente de la misma los gastos asociados a la adquisición y los intereses derivados de capitales ajenos. También regulaba el problema de la adquisición de sucesivas viviendas habituales, habiendo gozado de la deducción por inversión en la primera. Establecía a este respecto que sólo daba derecho a deducción la diferencia entre el precio de adquisición de la nueva vivienda y la parte de la anterior que se hubiera beneficiado de la deducción[1].

Esta regulación de partida sufrirá a lo largo del tiempo sucesivas reformulaciones. Muchas de ellas no suponen más que un cambio en la numeración, pero en otros casos se añadirán modificaciones de mayor calado. Por ejemplo, la nueva redacción del art. 29 derivada de la Ley 50/1984, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, añade en la ley la necesidad de permanencia en un periodo mínimo de tres años, requisito que figuraba anteriormente en el Reglamento. También permite que formen parte de la base de la deducción los gastos satisfechos relacionados con la adquisición de la vivienda, aunque sigue excluyendo los intereses, ya que pueden ser deducidos de los rendimientos del capital inmobiliario imputados. A partir del ejercicio 1991, la nueva redacción del art. 29 de la Ley del impuesto incluye dentro del ámbito de la deducción las cantidades depositadas en cuentas vivienda.

[1] El nuevo texto del Reglamento del impuesto, aprobado por el Real Decreto 2384/1981 no incluye cambios sustanciales sobre esta regulación.

La reforma de 1991 no supuso cambios de importancia en esta deducción, ahora regulada por el art. 78.4.b) de la Ley 18/1991. Sin embargo, la reforma del año 1998 sí que tuvo mayor calado. En primer lugar, se incluyó como parte de la base de la deducción los intereses de capitales ajenos invertidos en la adquisición de la vivienda habitual[2]. En segundo lugar, se introdujo un límite fijo en la base de la deducción, que ascendió a 1.500.000 ptas. En tercer lugar, la ley contemplaba un tratamiento especial en caso de financiación ajena (que definirá el art. 53 del Reglamento, Real Decreto 214/1999). Para ello preveía unos porcentajes incrementados, del 25% los dos primeros años y del 20% a partir de ese momento, a aplicar sobre las cantidades destinadas a la adquisición de vivienda hasta un máximo de 750.000. El exceso, hasta un máximo de 1.500.000 ptas., mantendría el porcentaje de deducción habitual del 15%.

Este esquema se mantendrá esencialmente inalterado hasta la reforma de 2006, con la única salvedad de los cambios derivados de la Ley 21/2001 sobre el nuevo sistema de financiación de la Comunidades Autónomas. Esta ley introdujo la cesión parcial del IRPF a las Comunidades Autónomas, junto con la capacidad normativa sobre las tarifas y algunas deducciones. Por lo que respecta a la deducción por inversión en vivienda, el esquema de partida continuó siendo el mismo, aunque dividiendo la antigua deducción en dos tramos, el estatal y el autonómico. El tramo estatal mantenía los mismos límites sobre la base de la deducción (ahora 4.507,59€ y 9.015,18€ respectivamente) a la que se aplicarían ahora los tipos del 10,05%, 13,4% y 16,75%. En principio el tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda aplicaría los tipos del 4,95%, 6,6% y 8,25%, aunque la Ley confiería a las Comunidades Autónomas amplia libertad para modificar la configuración de esta deducción.

La deducción por inversión en vivienda habitual así dividida será heredada por la Ley 35/2006 (arts. 69 y 79), pero cambiará de artículo (68 y 78) y de condiciones, perdiendo los tramos incrementados. A partir del ejercicio 2007 la deducción estatal pasará a ser de un 10,05% de las cantidades satisfechas en la adquisición de vivienda habitual, aplicable a una base máxima de 9.015€. El porcentaje de referencia correspondiente al tramo autonómico será

[2] Desde el año 1979 había que incluir en la base imponible un porcentaje (3%, 2% o 1,1%) del valor de la vivienda habitual. En un principio la ley permitía la deducción de los intereses de capitales ajenos sobre este cálculo, y más adelante (1989) se permitió también la deducción de las cuotas del IBI. Ahora bien, la reforma de 1998 eliminó la posibilidad de deducir gasto alguno sobre la estimación del rendimiento. Aunque los intereses pasaron a formar parte de la base de la deducción por inversión en vivienda, se introdujo una compensación para aquéllos contribuyentes que se vieran perjudicados por el cambio. La reforma de la Ley 35/2006 excluyó la vivienda habitual del cálculo de la renta imputada, y eliminó la antigua compensación.

ahora del 4,95%. La Disposición Transitoria 13ª.c) establecerá la correspondiente compensación fiscal por las adquisiciones de viviendas realizadas antes del 20 de enero de 2006, fecha en que se hizo pública la reforma impositiva.

La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas ha supuesto un nuevo reparto de la recaudación del impuesto entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El tradicional reparto del 67%/33% se verá sustituido a partir del ejercicio 2010 por una distribución 50%/50%. Esto se ha traducido en un realineamiento de los porcentajes de deducción en la deducción por inversión en vivienda habitual. Ahora el tramo estatal de la deducción será del 7,5%, idéntico al porcentaje de referencia correspondiente al tramo autonómico de la deducción por inversión en vivienda habitual, que como hemos visto puede ser modificado por cada Comunidad Autónoma.

Esta deducción previsiblemente sufrirá los cambios más profundos como consecuencia de la Ley de Economía Sostenible. La nueva redacción del art. 68.1 de la Ley 35/2006, derivada del art. 133 del mencionado Proyecto, supone una profunda reforma de la deducción. Se reduce drásticamente el ámbito de aplicación de la misma, manteniéndola exclusivamente para aquellos contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20€. Aún dentro de este grupo, la base máxima de la deducción, establecida inicialmente en 9.040€ cuando la base imponible sea igual o inferior a 17.707,20€, se irá reduciendo conforme la base imponible aumente de manera que pasa a ser cero cuando la base supera los 24.107,20€. La fórmula sería la siguiente:

$$\text{Base deducción} = 9.040 - (\text{Base Imponible} - 17.707{,}20) * 1{,}4125$$

Con esta medida se evitan discontinuidades en el impuesto. Es decir, que un contribuyente pierda completamente el derecho a la deducción cuando su base imponible supere el límite por un solo céntimo. De esta manera la deducción se reduce gradualmente a partir de una base de 17.707,20€ hasta desparecer por completo cuando la base imponible supera los 24.107,20€.

Estos cambios normativos han tenido consecuencias importantes en las cifras del impuesto, como pone de manifiesto la

Tabla 1. En los últimos años resulta evidente el efecto de la reforma del IRPF de 1998. A pesar de la introducción de las limitaciones en la base de la deducción, los porcentajes incrementados dieron lugar a que el coste de la deducción se duplicara, no tanto por el aumento en el número de liquidaciones (que de hecho se redujeron), como en el aumento del

importe medio. A partir de este momento, el número de liquidaciones que han incluido deducción por inversiones ha seguido creciendo a una tasa importante (entre un 4 y un 9%), aunque el importe medio ha permanecido bastante estable.

Tabla 1: Evolución histórica de la deducción por inversión en vivienda

	Liquidaciones		Total (millones de euros)		Importe medio (euros)	
Ejercicio	**Número**	**Δ%**	**Importe**	**Δ%**	**Importe**	**Δ%**
1980	**-**	-	**229.899**	-	**-**	-
1981	**-**	-	**267.378**	16,3%	**-**	-
1982	**-**	-	**299.599**	12,1%	**-**	-
1983	**1.578.958**	-	**277.320**	-7,4%	**175,63**	-
1984	**1.635.768**	3,6%	**308.971**	11,4%	**188,88**	7,5%
1985	**1.659.005**	1,4%	**365.380**	18,3%	**220,24**	16,6%
1986	**1.821.844**	9,8%	**440.261**	20,5%	**241,66**	9,7%
1987	**1.787.040**	-1,9%	**445.751**	1,2%	**249,44**	3,2%
1988	**1.914.554**	7,1%	**455.351**	2,2%	**237,84**	-4,7%
1989	**2.107.801**	10,1%	**524.067**	15,1%	**248,63**	4,5%
1990	**2.308.125**	9,5%	**611.804**	16,7%	**265,07**	6,6%
1991	**2.502.546**	8,4%	**727.261**	18,9%	**290,61**	9,6%
1992	**2.904.525**	16,1%	**825.299**	13,5%	**284,14**	-2,2%
1993	**3.087.567**	6,3%	**956.448**	15,9%	**309,77**	9,0%
1994	**3.469.641**	12,4%	**1.100.792**	15,1%	**317,26**	2,4%
1995	**3.680.107**	6,1%	**1.180.891**	7,3%	**320,88**	1,1%
1996	**3.936.918**	7,0%	**1.339.098**	13,4%	**340,14**	6,0%
1997	**4.295.142**	9,1%	**1.555.706**	16,2%	**362,20**	6,5%
1998	**4.637.027**	8,0%	**1.796.805**	15,5%	**387,49**	7,0%
1999	**4.545.161**	-2,0%	**3.488.608**	94,2%	**767,54**	98,1%
2000	**4.933.643**	8,5%	**3.887.316**	11,4%	**787,92**	2,7%
2001	**5.344.018**	8,3%	**4.402.416**	13,3%	**823,80**	4,6%
2002	**5.742.085**	7,4%	**4.699.401**	6,7%	**818,41**	-0,7%
2003	**5.963.473**	3,9%	**4.976.856**	5,9%	**834,56**	2,0%
2004	**6.303.762**	5,7%	**5.253.301**	5,6%	**833,36**	-0,1%
2005	**6.665.399**	5,7%	**5.695.960**	8,4%	**854,56**	2,5%
2006	**7.053.079**	5,8%	**6.310.559**	10,8%	**894,72**	4,7%

Nota: Estos datos son la agregación de las declaraciones que presentan cualquier modalidad de deducción por vivienda habitual (con financiación ajena, sin financiación ajena, construcción, cuentas vivienda, obras de adecuación, etc.). En algunas declaraciones aparece más de una deducción, por lo que no es de extrañar que exista una pequeña divergencia entre el número total de declaraciones de esta tabla y los datos de las demás tablas.

Fuente: Base de datos económicos del Sector Público Español (BADESPE).

1.2 Análisis cuantitativo de la deducción por inversión en vivienda en el ejercicio 2006

Después de esta revisión normativa queremos analizar qué resultados se derivarán de las modificaciones legales planteadas en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible. Para ello analizaremos como punto de partida el ejercicio 2006, del que disponemos de datos exactos, y

simularemos los cambios legislativos que han tenido lugar después de esa fecha, y los que se proponen en la Ley de Economía Sostenible.

En los cálculos y simulaciones que vamos a desarrollar en el resto del trabajo hemos utilizado como base de datos la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT[3]. Esta base incluye registros administrativos de 964.489 declarantes, que son representativos de los contribuyentes que residen en cada una de las 15 Comunidades Autónomas de régimen común y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La muestra proporciona información de las principales casillas del impreso de declaración de cada contribuyente en el ejercicio 2006, exceptuando aquellos datos que pudieran afectar a su privacidad. Conviene resaltar que los registros se refieren a declaraciones y no a hogares, incluyéndose tanto las individuales como las conjuntas.

Aunque hubiese sido deseable contar con información más reciente, conviene aclarar que la disponibilidad de microdatos fiscales tan detallados sólo ha sido posible en nuestro país desde el año 2005, cuando se elaboró la muestra del ejercicio 2002 y también que la muestra de 2006 es la última que se ha realizado y facilitado a los investigadores. Una posible alternativa a la muestra empleada hubiese sido la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el INE, sin embargo pensamos que para este trabajo hubiera supuesto una pérdida de precisión tan manifiesta que habría invalidado gran parte de los resultados obtenidos[4].

En primer lugar, y gracias a los microdatos de la muestra de 2006, pretendemos ofrecer una visión detallada de las principales magnitudes de la deducción por inversión en vivienda en el ejercicio fiscal 2006. Esta aproximación nos será de utilidad para simular, con la misma muestra, las dos alternativas que se han planteado en los últimos años respecto a la deducción por inversión en vivienda. Primero simularemos los cambios que se produjeron a partir del ejercicio 2007 y que supusieron el fin de los porcentajes incrementados en la deducción por inversión en vivienda cuando se utilizaba financiación ajena. La segunda alternativa consiste en simular los cambios que se producirán con la aprobación de la Ley de Economía Sostenible, que únicamente permitirá beneficiarse de la deducción a los declarantes cuya renta no sobrepase un determinado umbral. Estos cambios legislativos han sido detallados en el apartado anterior.

[3] Una excelente descripción de esta muestra puede encontrarse en Picos et al. (2009).
[4] En Fuenmayor y Granell (2009) se detallan las ventajas e inconvenientes de estas bases de datos.

La Tabla 2 recoge las principales magnitudes relativas a la deducción por inversión en vivienda en 2006, distinguiendo entre las diferentes posibilidades de deducción que recogía la normativa de ese ejercicio. Lo primero que llama la atención en esta tabla es el elevado alcance de la deducción en vivienda, que practican cerca de 7 millones de declaraciones, más del 38% del total. También puede apreciarse que la partida más importante era la de adquisición de vivienda con financiación ajena, que permite a los contribuyentes aplicar porcentajes incrementados de deducción (el 25% los dos primeros años y el 20% los siguientes). El resto de partidas, en las que se aplica un porcentaje de deducción del 15%[5], tenían una relevancia muy inferior.

En cuanto al importe medio de la deducción, la adquisición de vivienda lleva aparejada una deducción mayor cuando se utiliza financiación ajena. Esta mayor cuantía se debe a la aplicación de los porcentajes de deducción incrementados, aunque no explica el elevado importe medio en los casos de construcción y de cuentas vivienda, motivados por una base de deducción más alta.

En la tabla también se recogen algunas características de los contribuyentes que se benefician de la deducción en vivienda. Su renta media es superior a la de los declarantes que no pueden deducir nada, lo que induce a pensar en que esta deducción puede ser poco equitativa. La edad media es inferior a la del resto de contribuyentes, mientras que el número de descendientes que forman parte del mínimo familiar (hijos en la tabla) supera la media. La cuantía de estas dos variables demográficas es la esperada siguiendo el comportamiento de los individuos a lo largo del ciclo vital, pues es de suponer que el esfuerzo inversor se produzca a una edad relativamente temprana, cuando se tienen hijos a cargo. También se aprecia cómo la edad y el número de hijos es menor en los casos de construcción y de cuentas vivienda, pues estas deducciones suelen suponer el inicio del esfuerzo inversor, que se prolongará en el tiempo cuando se solicite financiación. Por último, los minusválidos tienen una edad superior a la media, lo que parece lógico si pensamos en la relación negativa entre edad y estado de salud.

La Tabla 2 recoge algunas magnitudes que merecen ser comentadas. En primer lugar, el número total de declarantes que se benefician de la deducción no coincide con las suma de sus cinco componentes. La razón es que hay contribuyentes que un mismo año aplican más de un tipo de deducción. Por ejemplo, es relativamente habitual que un contribuyente aporte

[5] La partida referente a minusválidos también incluía tipos de deducción incrementados cuando se utilizaba financiación ajena, pero como se aprecia en la tabla su cuantía es mínima.

cantidades a una cuenta vivienda durante algunos años y en el último acabe adquiriéndola. En segundo lugar, tampoco coincide el importe de la deducción en vivienda que aparece en la declaración (primera fila de la tabla), con la deducción realmente aplicada por los contribuyentes (séptima fila). En este caso, el motivo es que una buena parte de la deducción (503 millones de €) se pierde porque existen muchos declarantes que no tienen suficiente cuota íntegra para deducirla por entero. En cuanto a los declarantes que no tienen derecho a la deducción, conviene distinguir dos grupos. Por un lado están los que tienen una cuota íntegra nula. En este caso no podemos saber si están invirtiendo en vivienda o no, ya que las casillas referentes a las deducciones son siempre iguales a cero en su declaración. Es decir, existirán declarantes que tengan cuota íntegra nula pero que hayan satisfecho pagos de vivienda habitual, aunque no podemos determinar cuántos. Por otro lado están los que tienen cuota íntegra positiva, y no tienen derecho a aplicar la deducción porque no invierten en vivienda habitual o porque incumplen algún requisito de la deducción.

Tabla 2: La deducción por inversión en vivienda en 2006. Clasificación por partidas

	Declaraciones		**Características (Media)**			**Importe**	
	Número	**%**	**Edad**	**Hijos**	**Renta**	**Total (miles €)**	**Media (€)**
Con Deducción en Vivienda	**6.847.070**	**38,4**	**39**	**0,76**	**26.844**	**6.297.229**	**920**
Adquisición con Financiación	6.086.038	34,1	40	0,80	26.822	5.499.172	904
Adquisición sin Financiación	386.637	2,2	40	0,61	29.989	273.959	709
Construcción	343.543	1,9	34	0,40	24.334	311.959	908
Cuentas Vivienda	236.594	1,3	30	0,08	23.152	208.397	881
Minusválidos	4.820	0,03	48	0,79	47.219	3.742	776
Deducciones Aplicadas	**6.847.070**	**38,4**	**39**	**0,76**	**26.844**	**5.784.145**	**845**
Sin Deducción en Vivienda	**10.993.713**	**61,6**	**51**	**0,51**	**21.616**	**-**	**-**
Cuota Íntegra = 0	2.928.326	16,4	52	0.55	6.220	-	-
Cuota Íntegra > 0	8.065.386	45,2	51	0.49	27.206	-	-
Total Declarantes IRPF	**17.840.783**	**100%**	**46**	**0,60**	**23.622**	**6.297.229**	**353**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT

La Tabla 3 ofrece una información más detallada sobre las características socioeconómicas de los declarantes que se benefician de la deducción por inversión en vivienda en 2006. En la primera parte de la tabla se clasifica a los contribuyentes en función de la declaración que presentan: individual y conjunta. Dentro de las declaraciones individuales hay que distinguir dos tipos de individuos. Aquellos que sólo pueden tributar individualmente porque son solteros, viudos, divorciados o separados, y que vamos a denominar de forma genérica “solteros” y también los contribuyentes casados que han optado por la tributación individual porque les resulta más beneficiosa que la conjunta, y declaran de forma “separada”. Dentro de las declaraciones conjuntas están las unidades familiares integradas por dos cónyuges, con o

sin hijos menores de edad, que vamos a denominar “tradicionales”. Por otro lado, están las unidades familiares formadas por el padre o la madre junto a sus hijos menores de edad, que llamamos “monoparentales”. Si nos fijamos en los diferentes porcentajes de la tabla, podemos comprobar cómo en las declaraciones separadas y en las monoparentales es más frecuente la presencia de deducción en vivienda que en los otros dos grupos. En cuanto a la deducción media por declarante, el mayor importe corresponde a los solteros, lo que parece reflejar una edad inferior y una cuota hipotecaria más alta al haber adquirido la vivienda recientemente. En las declaraciones separadas, por el contrario, la media es la más reducida. Esta situación obedece a que en los datos de la muestra únicamente se reproduce la deducción de uno de los dos cónyuges. En muchos casos esta deducción se duplicaría si se tuviese en cuenta a su pareja.

En la segunda parte de la tabla se distingue a los contribuyentes por tramos de edad. Se observa como los grupos más beneficiados por la deducción son los que tienen una edad comprendida entre los 25 y los 45 años. Donde no hay grandes diferencias es en el importe medio de la deducción, que sólo se reduce claramente a partir de los 65 años.

El análisis por decilas de renta es esclarecedor. En la primera decila apenas hay contribuyentes que apliquen la deducción. Su número va aumentando hasta la quinta decila y a partir de ahí se mantiene relativamente constante. El menor número de deducciones en las primeras decilas obedece a que muchos de estos contribuyentes tienen una cuota íntegra nula y no pueden aplicar la deducción aunque estén pagando su vivienda, o sencillamente a que no son propietarios de su vivienda habitual. Si nos centramos en los importes total y medio de la deducción podemos apreciar cómo sus importes aumentan de forma continua al crecer la renta. En otras palabras, la deducción de 2006 suponía un ahorro fiscal mayor en términos absolutos para los contribuyentes con mayor renta.

A continuación, presentamos el número de contribuyentes en función de su fuente principal de renta. Distinguimos entre los que obtienen rendimientos del trabajo, los que obtienen rendimientos de actividades económicas, los que declaran ambos rendimientos y, por último, los contribuyentes que no declaran ninguno de estos rendimientos, obteniendo su renta de otras fuentes como pueden ser rendimientos del capital o ganancias patrimoniales. En este caso son los declarantes del primer grupo los que más emplean la deducción en vivienda.

Tabla 3: Tipología de las declaraciones con deducción por inversión en vivienda

	Declaraciones con Deducción				Sin Deducción		Total Declaraciones	
	Número	%	Importe (miles €)	Media	Número	%	Número	%
Total	**6.847.070**	**100**	**5.784.144.895**	**845**	**10.993.713**	**100**	**17.840.783**	**100**
Por Tipo de Declaración								
Individuales	5.412.611	79,1	4.558.630	842	7.623.685	69,3	13.036.296	73,1
Solteros	2.391.579	34,9	2.298.306	961	4.051.050	36,8	6.442.629	36,1
Separadas	3.021.032	44,1	2.260.324	748	3.572.635	32,5	6.593.667	37,0
Conjuntas	1.434.459	20,9	1.225.515	854	3.370.029	30,7	4.804.488	26,9
Tradicionales	1.192.246	17,4	1.029.207	863	3.020.794	27,5	4.213.040	23,6
Monoparentales	242.213	3,5	196.308	810	349.235	3,2	591.448	3,3
Por Edad								
< 25	213.922	3,1	177.256	829	568.232	5,2	782.154	4,4
25-34	2.446.153	35,7	2.175.282	889	1.796.677	16,3	4.242.830	23,8
35-44	2.345.658	34,3	1.953.215	833	1.894.782	17,2	4.240.440	23,8
45-54	1.239.310	18,1	998.551	806	2.152.570	19,6	3.391.880	19,0
55-64	461.553	6,7	375.607	814	1.953.859	17,8	2.415.412	13,5
>65	140.475	2,1	104.233	742	2.627.592	23,9	2.768.067	15,5
Por Decilas de Renta								
1	28.812	0,4	6.983	242	1.755.283	16,0	1.784.078	10
2	304.114	4,4	73.491	242	1.480.007	13,5	1.784.078	10
3	594.040	8,7	296.897	500	1.190.140	10,8	1.784.078	10
4	761.941	11,1	516.778	678	1.022.139	9,3	1.784.078	10
5	826.732	12,1	636.917	770	957.192	8,7	1.784.078	10
6	840.063	12,3	711.741	847	944.012	8,6	1.784.078	10
7	867.580	12,7	788.470	909	917.004	8,3	1.784.078	10
8	892.780	13,0	862.005	966	890.859	8,1	1.784.078	10
9	873.499	12,8	884.225	1.012	910.717	8,3	1.784.078	10
10	857.510	12,5	1.006.638	1.174	926.359	8,4	1.784.078	10
Por Fuentes de Renta								
RT	5.898.221	86,1	4.960.533	841	8.295.174	75,5	14.193.395	79,6
RAE	328.349	4,8	282.428	860	868.079	7,9	1.196.428	6,7
RT+RAE	552.171	8,1	485.416	879	1.336.406	12,2	1.888.577	10,6
OTROS	68.329	1,0	55.767	816	494.054	4,5	562.383	3,2
Por Comunidades Autónomas								
ANDALUCÍA	1.099.121	16,1	830.063	755	1.848.659	16,8	2.947.780	16,5
ARAGÓN	230.262	3,4	199.046	864	420.849	3,8	651.111	3,6
ASTURIAS	160.963	2,4	129.860	807	338.228	3,1	499.191	2,8
ISLAS BALEARES	165.075	2,4	145.469	881	260.387	2,4	425.462	2,4
ISLAS CANARIAS	264.600	3,9	209.870	793	448.862	4,1	713.462	4,0
CANTABRIA	101.692	1,5	85.704	843	157.476	1,4	259.168	1,5
CASTILLA Y LEÓN	413.938	6,0	346.665.	837	745.784	6,8	1.159.722	6,5
CASTILLA-MANCHA	297.537	4,3	233.070	783	493.483	4,5	791.020	4,4
CATALUÑA	1.341.088	19,6	1.191.607	889	1.912.409	17,4	3.253.497	18,2
EXTREMADURA	132.006	1,9	89.562	678	302.585	2,8	434.591	2,4
GALICIA	311.083	4,5	237.764	764	827.730	7,5	1.138.813	6,4
MADRID	1.211.901	17,7	1.200.423	991	1.559.480	14,2	2.771.381	15,5
MURCIA	216.741	3,2	165.986	766	311.825	2,8	528.566	3,0
LA RIOJA	63.323	0,9	54.124	855	88.059	0,8	151.382	0,8
COM. VALENCIANA	818.057	11,9	649.137	794	1.248.580	11,4	2.066.637	11,6
CEUTA Y MELILLA	19.034	0,3	15.110	794	27.033	0,2	46.067	0,3

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT

Por último, vemos las diferencias existentes entre Comunidades Autónomas. Las comunidades donde más se utiliza esta deducción son, como es lógico, las cuatro con mayor población: Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valencia. Sin embargo, las dos primeras también destacan porque el porcentaje de beneficiarios respecto al total nacional supera al porcentaje de declarantes, lo que indica una 'sobrerrepresentación' de estas dos comunidades en la deducción por inversión, y porque la cuantía media de la deducción es superior al resto de España. En Cataluña y Madrid hay proporcionalmente más gente adquiriendo una vivienda, y están pagando proporcionalmente más.

2. Alternativas a la deducción del ejercicio 2006

Una vez expuestas las características de la deducción por inversión en vivienda, vamos a simular las dos alternativas que se han planteado los últimos años: la eliminación de los porcentajes incrementados de deducción que se aplica en la actualidad y la Ley de Economía Sostenible que comenzará a implantarse en 2011.

Los dos ejercicios de simulación que vamos a realizar no pretenden calcular las magnitudes reales del impuesto de los años en que se han planteado reformas, sino que buscan obtener el impacto "teórico" de estas dos medidas si todo lo demás permaneciese constante. Es decir, partimos de los microdatos del impuesto de la muestra del IFRPF de 2006 y con esos datos simulamos las dos reformas de la deducción por inversión en vivienda contenidas en la Ley 35/2006 y en la futura Ley de Economía Sostenible, sin considerar ningún otro cambio en la legislación. También debemos señalar que las dos simulaciones están introduciendo los cambios normativos en 2006 suponiendo que no existe ninguna regulación transitoria. La idea que buscamos es poder analizar, para los mismos individuos (declarantes del IRPF) en el mismo momento (2006), el impacto total que tendrían las dos reformas mencionadas si se hubiesen podido introducir de forma completa e instantánea y examinar la progresividad y el efecto redistributivo de los cambios legislativos planteados.

La primera alternativa que simulamos tuvo lugar tras la aprobación de la Ley 35/2006, que en la actualidad sigue siendo la ley que regula el IRPF español. Respecto a la deducción por inversión en vivienda, la principal modificación efectuada fue la supresión de los porcentajes incrementados de deducción en el IRPF. Es decir, a partir del ejercicio 2007, los contribuyentes que hubiesen adquirido una vivienda con financiación ajena estarían en la misma situación que aquellos que no hubiesen necesitado financiación, teniendo derecho a

una deducción del 15% de las cantidades invertidas. La otra modificación, que afectó a una minoría de contribuyentes, se refirió a las obras de adecuación de vivienda para minusválidos. A partir de 2007 estos contribuyentes pueden aplicar una deducción del 20% a una base máxima de 12.020 €.

En segundo lugar simulamos el contenido de la Ley de Economía Sostenible que afecta a la deducción por inversión en vivienda. Aunque en el momento de escribir este artículo todavía no contábamos con el texto definitivo aprobado por el Parlamento, el proyecto de esta ley plantea una reducción del ámbito de aplicación de la misma, manteniéndola exclusivamente para aquellos contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20€. Además, la base máxima de deducción, establecida en 9.040 € para contribuyentes con una base imponible igual o inferior a 17.707,20€, se irá reduciendo linealmente conforme la base imponible aumente hasta llegar a ser cero cuando la base imponible supera los 24.107,20€. Por supuesto, la Ley de Economía Sostenible ya incorpora las modificaciones de la Ley 35/2006, permitiendo sólo porcentajes de deducción del 15%, que serán del 20% únicamente en el caso de obras de adecuación para minusválidos.

El resultado de las simulaciones realizadas se representa de forma esquemática en la Tabla 4. En primer lugar, puede apreciarse cómo la reforma introducida en el ejercicio 2007 no supuso una disminución en el número de declarantes que aplicaban deducción, pero sí en la cuantía total de la misma y consecuentemente en su importe medio. La disminución supondría un importe superior a 1.500 millones de €, un porcentaje superior al 24%[6]. Todos los contribuyentes que tenían derecho a la aplicación de los porcentajes incrementados (del 20% o del 25%) pasarían en nuestra simulación a seguir aplicando la deducción, pero ahora aplicando un 15%. Evidentemente, al no cambiar los contribuyentes, tampoco lo hacen sus características socioeconómicas.

La Ley de Economía Sostenible, sí que supone un cambio en el número y en el perfil de los beneficiarios de la deducción. Por un lado, su número se reduce en más de 2 millones de declarantes. Pero esta reducción no es homogénea. La nueva ley no permitirá utilizar la deducción a los contribuyentes con bases imponibles superiores a 24.107,20 €, lo que implica una disminución de la renta media de los beneficiarios de más de 10.000€, quedando tan sólo

[6] Hay que recordar que aquí estamos reflejando 'el estado final', si todos los contribuyentes hubieran modificado la aplicación de la deducción. En la realidad, sólo modifican la deducción aquéllos que adquirieron la vivienda ese año.

en 16.571€. La edad media de los beneficiarios se reduce ligeramente y también el número de hijos dependientes, aproximándose a la media de hijos del conjunto de declarantes del IRPF.

Si la disminución del número de beneficiarios es palpable, el importe total de la deducción todavía se ve más afectado por la futura ley. Este importe quedaría establecido en algo más de 2.500 millones de €, lo que supone apenas el 40,4% del importe derivado de la legislación de 2006. La cuantía media de la deducción también se reduce debido a que la base máxima de deducción se ve mermada para bases imponibles situadas entre 17.707,20 y 24.107,20 €. Estos contribuyentes continuarán aplicando la deducción en vivienda, pero su base máxima de deducción será siempre inferior a 9.040 €.

Tabla 4: Alternativas a la deducción en vivienda. Declaraciones, características e importe

	Declaraciones		**Características (Media)**			**Importe**		
	Número	**%**	**Renta**	**Edad**	**Hijos**	**Total (miles €)**	**%**	**Media (€)**
Con Deducción en Vivienda								
Legislación 2006	6.847.070	100	26.844	39	0,76	6.297.229	100	920
Deducción Actual (15%)	6.847.070	100	26.844	39	0,76	4.776.837	75,9	698
Ley Economía Sostenible	4.641.001	67,8	16.571	38	0,67	2.544.269	40,4	548
Total Declarantes IRPF	**17.840.783**	**100**	**23.622**	**46**	**0,60**	**6.297.229**	**100**	**353**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT

Una vez descritas las principales características de las alternativas a la deducción por inversión en vivienda en 2006, a continuación queremos analizar si dichas alternativas suponen una mejora o un empeoramiento en términos de desigualdad. Para comenzar hemos elaborado la Tabla 5 en la que presentamos información por decilas de las tres posibles deducciones: la existente en 2006, la deducción actual y la derivada de la Ley de Economía Sostenible. Además de los datos por decilas de las tres deducciones, también ofrecemos las diferencias de las dos alternativas respecto de la deducción de 2006, con el fin de conocer el perfil de los contribuyentes que salen perdiendo en cada caso. Este tipo de tablas es muy habitual cuando se presentan simulaciones de reformas impositivas, ya que permiten conocer qué contribuyentes se van a beneficiar o se van a ver perjudicados por las modificaciones impositivas. La singularidad en este trabajo es que únicamente van a aparecer perdedores, pues las dos reformas planteadas no suponen una mayor deducción para ningún contribuyente[7].

[7] En realidad pueden encontrase algunos contribuyentes beneficiados con las reformas, pero su ganancia es insignificante. Por ejemplo, con la Ley de Economía Sostenible la base máxima de deducción pasa de 9.015 a 9.040 € anuales, lo que puede llegar a suponer un aumento máximo de la deducción de 5,25 € anuales.

Como vimos anteriormente, la eliminación de los porcentajes incrementados no supuso una reducción del número de declaraciones con derecho a deducción, por lo que la distribución por decilas sigue también siendo idéntica. Por el contrario, la normativa de la Ley de Economía Sostenible sí supone una reducción importante en el número de declaraciones que se benefician de la deducción, reducción que se concentra en las tres últimas decilas. De hecho, tras la aprobación de la nueva normativa ningún contribuyente de la última decila tendría derecho a deducir cantidad alguna por las nuevas viviendas adquiridas.

Si nos centramos en el importe total de la deducción y utilizamos como punto de referencia la situación en 2006, apreciamos cómo existe una disminución significativa de este importe en el impuesto actual, disminución que se ve amplificada con la Ley de Economía Sostenible. La pérdida derivada del impuesto actual es más importante en términos absolutos conforme ascendemos de decila, lo cual es lógico al seguir la misma tendencia que la deducción presente en 2006. Sin embargo, si vemos la disminución relativa, las dos primeras decilas únicamente pierden entre un 4% y un 5% de de la deducción, la tercera y la cuarta pierden un 11% y un 15% respectivamente y a partir de la quinta decila la pérdida porcentual se mantiene relativamente estable. Con la Ley de Economía Sostenible la pérdida tanto absoluta como relativa es muy similar a la comentada en el párrafo anterior hasta la sexta decila, pero a partir de la séptima decila la pérdida aumenta de forma evidente, llegando a ser del 100% para las dos últimas decilas de renta.

Con los datos del párrafo anterior podemos pensar que la Ley de Economía Sostenible llevará aparejada una mejora en la progresividad, que será superior a la conseguida con la eliminación de los porcentajes incrementados de deducción. Sin embargo, este análisis no es correcto en términos de progresividad, pues la variable clave a la hora de calcular la progresividad no es el porcentaje que supone la pérdida de la deducción sobre la deducción aplicada, sino el aumento porcentual en los impuestos pagados por cada una de las decilas. Para conocer este aumento hemos elaborado cuatro nuevas columnas a la derecha de la tabla donde incluimos la cuota efectiva de las alternativas expuestas, y sus diferencias en términos absolutos y relativos. La cuota efectiva pretende reflejar el impuesto total pagado finalmente por los contribuyentes en el ejercicio fiscal y está calculada como el resultado de restar a la cuota líquida las deducciones por doble imposición, las compensaciones fiscales y la deducción por maternidad. En la tabla se aprecia cómo en las dos reformas propuestas la cuota efectiva aumenta más conforme vamos ascendiendo de decila. Sin embargo, cuando se

analiza el aumento en términos relativos, que es el verdaderamente útil en términos de progresividad, el comportamiento es mucho menos homogéneo, no permitiéndonos afirmar si las dos alternativas propuestas suponen un aumento o una disminución en la progresividad del impuesto.

Tabla 5: Alternativas a la deducción en vivienda. Datos por decilas de renta

Situación Actual											
	Declaraciones con Deducción			Importe Deducción (millones €)				Cuota Efectiva (millones €)			
Dec.	2006	Actual	Perded.	2006	Actual	Pérdida	%	2006	Actual	Aumento	%
1	28.812	28.812	0	7	7	0	4	-1	-1	0	0%
2	304.114	304.114	0	73	70	4	5	100	106	6	5%
3	594.040	594.040	0	297	265	31	11	481	516	35	7%
4	761.941	761.941	0	517	439	77	15	1.059	1.142	84	8%
5	826.732	826.732	0	637	528	109	17	1.756	1.873	117	7%
6	840.063	840.063	0	712	583	129	18	2.690	2.824	134	5%
7	867.580	867.580	0	788	641	147	19	4.170	4.321	152	4%
8	892.780	892.780	0	862	701	161	19	6.345	6.508	164	3%
9	873.499	873.499	0	884	717	167	19	9.760	9.930	170	2%
10	857.510	857.510	0	1.007	824	182	18	34.319	34.504	185	1%
Total	**6.847.070**	**6.847.070**	**0**	**5.784**	**4.777**	**1.007**	**17**	**60.677**	**61.724**	**1.047**	**2%**
Ley de Economía Sostenible											
	Declaraciones con Deducción			Importe Deducción (miles €)				Cuota Efectiva (millones €)			
Dec.	2006	LES	Perded.	2006	LES	Pérdida	%	2006	LES	Aumento	%
1	28.812	28.812	0	7	7	0	4	-1	-1	0	0%
2	304.114	304.114	0	73	70	4	5	100	106	6	5%
3	594.040	594.040	0	297	265	31	11	481	516	36	7%
4	761.941	761.941	0	517	439	78	15	1.059	1.143	84	8%
5	826.732	826.732	0	637	527	110	17	1.756	1.874	118	7%
6	840.063	840.063	0	712	581	131	18	2.690	2.827	137	5%
7	867.580	867.580	0	788	545	244	31	4.170	4.418	248	6%
8	892.780	416.278	476.502	862	110	752	87	6.345	7.099	755	12%
9	873.499	1.441	872.058	884	0	884	100	9.760	10.647	887	9%
10	857.510	0	857.510	1.007	0	1.007	100	34.319	35.328	1.009	3%
Total	**6.847.070**	**4.641.001**	**2.206.069**	**5.784**	**2.544**	**3.240**	**56**	**60.677**	**63.956**	**3.279**	**5%**

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT

Como hemos visto, el análisis por decilas no es suficiente para llegar a conclusiones decisivas sobre la progresividad o el efecto redistributivo de reformas como las que analizamos. Por ello, en la Tabla 6 reproducimos los indicadores de desigualdad de las tres alternativas de deducción a las que hemos añadido una nueva posibilidad, la completa eliminación de la deducción en vivienda. Esta última posibilidad, aunque poco realista, es muy útil a efectos comparativos con el resto de casos. La tabla incluye una primera parte donde aparecen la renta antes y después de impuestos, la cuota efectiva de gravamen y el tipo medio efectivo resultante de las cifras anteriores. La renta antes de impuestos es la misma en los cuatro casos, ya que hemos querido mantener la misma estructura del impuesto variando solamente la deducción por inversión en vivienda. La cuota efectiva aumenta un 1,7% como consecuencia

de la eliminación de los porcentajes incrementados de deducción, llegando al 5,4% con los cambios de la Ley de Economía Sostenible. La completa supresión de la deducción llevaría aparejado un aumento de la recaudación del 9,6%. Evidentemente, la renta después de impuestos se reduce en la misma cuantía que aumenta la recaudación y el tipo medio de gravamen aumenta progresivamente con las cuatro alternativas.

La segunda parte de la Tabla 6 se basa en los datos anteriores a nivel desagregado para calcular los principales índices de desigualdad. Partiendo de la misma distribución inicial de renta y, por lo tanto, del mismo índice de Gini (G_a), vemos como el índice de concentración del impuesto (C_t) y el Gini después de impuestos (G_d) varían en cada uno de los cuatro casos, alterando también los índices de progresividad y de efecto redistributivo.

El Índice de Kakwani tiene signo positivo en los cuatro casos, indicando simplemente que los cuatro impuestos son progresivos. En nuestro caso es más importante fijarnos en las diferencias que existen entre los cuatro casos. Tomando como referencia el impuesto de 2006 observamos que al eliminar los porcentajes incrementados de deducción la progresividad se vería reducida un 2,7%, también se reduciría un 3,4% con la Ley de Economía Sostenible y todavía tendría un efecto mucho más negativo la desaparición de la deducción en vivienda. Enlazando con la cuestión planteada en el análisis por decilas, las dos reformas analizadas supusieron una pérdida en la deducción más intensa para los más ricos. Sin embargo, estos contribuyentes se vieron menos afectados porque la deducción representaba un porcentaje menor sobre su factura fiscal. No obstante, los cambios introducidos por la Ley de Economía Sostenible respecto a la situación actual representan una disminución mínima en la progresividad (0,7%). Lo que verdaderamente reduce la progresividad, por tanto, es la eliminación de los porcentajes incrementados en 2007.

Por el contrario, el efecto redistributivo calculado según el Índice de Reynolds-Smolensky se comporta de forma muy distinta en los tres casos. Con la situación actual el índice apenas cambia respecto a 2006, reduciéndose tan sólo un 0,2%. La Ley de Economía Sostenible supondría un efecto redistributivo positivo y relativamente importante, mejorando un 4,2% la situación respecto a la deducción aplicable en 2006. Por último, el efecto redistributivo resultante de no aplicar la deducción por vivienda, supondría una pérdida en el índice cercana al 3% respecto a 2006. Las divergencias entre los indicadores de progresividad y efecto redistributivo pueden ser explicadas por la ecuación (3) anterior, junto con los mayores tipos impositivos de las reformas simuladas.

Tabla 6: Alternativas a la deducción en vivienda. Progresividad y Redistribución

	2006	Actual	LES	Sin Deducción
Rentas y Cuotas (miles €)				
Renta Antes Impuestos (R_a)	421.441.177	421.441.177	421.441.177	421.441.177
Cuota Efectiva (C_{ef})	60.677.139	61.723.797	63.956.361	66.500.630
Diferencia con 2006 (Cuota)	-	1.046.658	3.279.221	5.823.491
Diferencia con 2006 (%)		1,7%	5,4%	9,6%
Renta Después Impuestos ($R_d = R_a – C_{ef}$)	360.764.037	359.717.379	357.484.816	354.940.546
Tipo Medio de Gravamen ($TMe = C_{ef} / R_a$)	14,4%	14,6%	15,2%	15,8%
Índices de Desigualdad				
Gini antes de Impuestos (G_a)	0,4463	0,4463	0,4463	0,4463
Índice de Concentración (C_t)	0,7356	0,7277	0,7259	0,6958
Gini después de Impuestos (G_d)	0,4022	0,4023	0,4004	0,4035
Kakwani ($K = C_t - G_a$)	0,2894	0,2814	0,2796	0,2495
Diferencia con 2006 (%)	-	-2,7%	-3,4%	-13,8%
Reynolds-Smolensky ($R\text{-}S = G_a - G_d$)	0,0440	0,0440	0,0459	0,0428
Diferencia con 2006 (%)	-	-0,2%	4,2%	-2,9%
Reordenación	0,0046	0,0043	0,0041	0,0040

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT

3. Análisis del período transitorio

En el apartado anterior se han analizado los efectos de las dos últimas reformas en la fiscalidad de la vivienda en un momento determinado. Esta aproximación nos ha sido útil para comparar la progresividad y el efecto redistributivo de las distintas alternativas impositivas. Sin embargo, al no tener en cuenta los regímenes transitorios que acompañan a los cambios normativos, no es válida para conocer las verdaderas consecuencias de las reformas a largo plazo.

Cuando se acometen reformas impositivas en sistemas fiscales desarrollados es habitual establecer regímenes transitorios que tienen como objetivo no perjudicar a los contribuyentes que habían tomado decisiones en función de la normativa vigente en dicho momento. Uno de los casos más relevantes se produce con la adquisición de vivienda, ya que los contribuyentes tendrán en cuenta, tanto en la decisión de inversión como en su importe, los beneficios fiscales que disfrutarán en el futuro. Nuestro sistema fiscal no ha sido ajeno a esta problemática y ha establecido regímenes transitorios en todas las reformas impositivas que han afectado a los beneficios fiscales de la inversión en vivienda.

Respecto a las dos reformas que planteamos en este trabajo, introducidas en los ejercicios 2007 y 2011 los regímenes transitorios se pueden resumir de la siguiente forma. En primer lugar, la Disposición Transitoria. 13ª de la Ley 35/2006 estableció una compensación para los

contribuyentes que adquirieron su vivienda habitual antes del 20 de enero de 2006, permitiéndoles seguir beneficiándose a partir de 2007 de los porcentajes de deducción incrementados hasta que finalizasen de pagar dicha vivienda. En segundo lugar, el art. 133.2 del Proyecto de Ley de Economía Sostenible añade una Disposición Transitoria 18ª a la Ley 35/2006, mediante la cual se establece una compensación para los contribuyentes que adquirieron su vivienda habitual antes de 2011, quedando en la misma situación que tenían con la Ley 35/2006 (incluyendo el régimen transitorio descrito en primer lugar). En otras palabras, podemos distinguir tres tipos de contribuyentes en función del momento de adquisición de su vivienda habitual:

a) Los contribuyentes que adquirieron su vivienda antes del 20 de enero de 2006, y que utilicen financiación ajena, podrán deducirse hasta que terminen de pagar su vivienda el 15% de las cantidades satisfechas cada año y además un 5% adicional sobre los primeros 4.507,59€ pagados cada año[8].

b) Los contribuyentes que adquirieron su vivienda a partir del 20 de enero de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2010, podrán deducirse únicamente el 15% de las cantidades satisfechas cada año.

c) Los contribuyentes que adquieran su vivienda a partir del 1 de enero de 2011, sólo podrán aplicar la deducción con las condiciones más restrictivas de la Ley de Economía Sostenible.

A continuación vamos a estimar cómo van a influir ambos regímenes transitorios en el número de contribuyentes que van a beneficiarse de la deducción y en el importe de la misma, lo que nos dará también una idea del coste que tienen estos regímenes en términos recaudatorios.

Para realizar estas estimaciones necesitamos movernos en un horizonte temporal amplio, para así poder recoger a los contribuyentes que habiendo adquirido su vivienda antes de 2007 continúen pagando sus hipotecas dentro de muchos años. Hacer estimaciones a largo plazo siempre es una tarea complicada, pero todavía lo es más cuando hablamos de un bien como la vivienda que ha seguido un comportamiento tan desigual durante los últimos años y que se prevé que siga por un sendero de incertidumbre. Ante estas dificultades metodológicas,

[8] Los contribuyentes que adquirieron su vivienda entre el 1 y el 19 de enero de 2006, podrían deducirse un 10% en lugar de un 5% adicional. Sin embargo, este mayor porcentaje sólo hace referencia a las cantidades satisfechas durante esos 19 días. Dada la escasa importancia de estos casos y la dificultad de detectarlos, no se han tenido en cuenta en las simulaciones.

nuestras estimaciones deben entenderse como meras proyecciones de las tendencias que se esperan en el futuro y nunca como datos definitivos.

A la hora de estimar la deducción por inversión en vivienda tenemos que establecer diversos supuestos sobre el comportamiento futuro de los agentes. Dado que teníamos muchas alternativas, hemos decidido trabajar sobre dos escenarios futuros. El primero, en el que utilizaremos datos agregados, es más sencillo y está basado en que el comportamiento de los contribuyentes se mantiene constante a lo largo del tiempo. El segundo escenario, en el que emplearemos microdatos, considera las distintas características individuales de los contribuyentes en las estimaciones.

3.1. Primer escenario

En este caso vamos a utilizar los datos agregados que hemos ido obteniendo en los apartados anteriores del trabajo para hacer una estimación muy sencilla del coste del régimen transitorio. Este primer escenario nos servirá como base al análisis más detallado del segundo escenario. Para realizar los cálculos hemos partido de los siguientes supuestos:

a) La normativa del impuesto sobre la renta no varía durante todo el periodo transitorio. Únicamente consideraremos los cambios normativos que afecten directamente a la deducción por adquisición de vivienda.

b) Los contribuyentes considerados son los mismos que aparecen en la Muestra de Declarantes de 2006 y su renta no va a variar a lo largo del tiempo.

c) El periodo transitorio total que hemos considerado es de 19 años (desde 2007 hasta 2025). Para calcular este periodo hemos tenido en cuenta el plazo medio pendiente de amortización de los préstamos hipotecarios existentes en 2005 y 2006 (15 años)[9] y le hemos añadido los 4 años que corresponderían al primer régimen transitorio (2007-2010).

d) Las deducciones por inversión en vivienda de 2006 irán desapareciendo a partir de 2007 a un ritmo constante para finalizar en 15 años (2021).

   6.847.070 declaraciones/15 años = 456.471 declaraciones anuales

   El importe de la deducción que dejará de aplicarse cada año será igual a este número de declaraciones por la deducción media que existía en 2006 (920€ ver Tabla 4).

[9] Este plazo coincide en la explotación de los microdatos de la Encuesta Financiera de las Familias de 2005 y de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006.

e) A partir de 2007 se irán incorporando declarantes que adquieran su vivienda desde esa fecha. Su número coincidirá cada año con los que dejen de aplicar la deducción, por lo que el número total de declarantes con derecho a deducción no variará hasta 2021. El importe de las nuevas deducciones aplicables a partir de 2007 será el resultado de multiplicar las declaraciones incorporadas (456.471) por la deducción media obtenida tras aplicar la normativa de 2007 (698€ ver Tabla 4).

f) A partir de 2011 se irán incorporando declarantes que apliquen los nuevos requisitos de la Ley de Economía Sostenible. Bajo estas condiciones sólo podrán aplicar la deducción un 67,8% de los declarantes (4.641.001/6.847.070 ver Tabla 4), que tendrán derecho a una deducción media inferior (548€ ver Tabla 4).

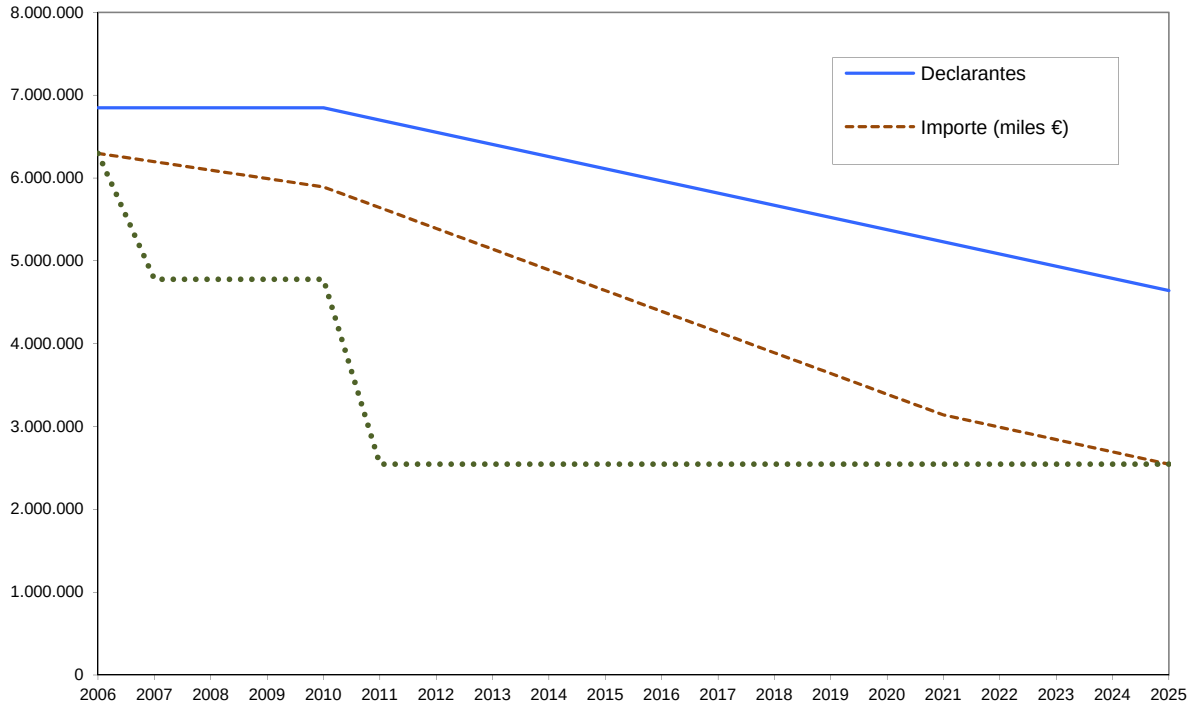
En la Tabla 7 y en el Gráfico 1 puede observarse la evolución del número de declarantes que se benefician de la deducción por inversión en vivienda, así como el importe de la misma durante el periodo transitorio considerado. En ambos casos comparamos dos situaciones, la prevista con la aplicación de los dos regímenes transitorios y la que hubiera podido ocurrir si las reformas introducidas en 2007 y 2011 no hubiesen incluido disposiciones transitorias.

Tabla 7: La deducción en vivienda durante el periodo transitorio. Primer Escenario

	Declaraciones con Deducción			**Importe Deducción (miles €)**			**Ded. Media (€)**	
Año	**Con RT**	**Sin RT**	**Diferencia**	**Con RT**	**Sin RT**	**Diferencia**	**Con RT**	**Sin RT**
2006	6.847.070	6.847.070	0	6.297.229	6.297.229	0	920	920
2007	6.847.070	6.847.070	0	6.195.870	4.776.837	1.419.033	905	698
2008	6.847.070	6.847.070	0	6.094.510	4.776.837	1.317.673	890	698
2009	6.847.070	6.847.070	0	5.993.151	4.776.837	1.216.314	875	698
2010	6.847.070	6.847.070	0	5.891.791	4.776.837	1.114.954	860	698
2011	6.699.999	4.641.001	2.058.998	5.641.594	2.544.269	3.097.325	842	548
2012	6.552.927	4.641.001	1.911.926	5.391.396	2.544.269	2.847.127	823	548
2013	6.405.856	4.641.001	1.764.855	5.141.199	2.544.269	2.596.930	803	548
2014	6.258.785	4.641.001	1.617.784	4.891.002	2.544.269	2.346.733	781	548
2015	6.111.714	4.641.001	1.470.713	4.640.804	2.544.269	2.096.535	759	548
2016	5.964.642	4.641.001	1.323.641	4.390.607	2.544.269	1.846.338	736	548
2017	5.817.571	4.641.001	1.176.570	4.140.410	2.544.269	1.596.141	712	548
2018	5.670.500	4.641.001	1.029.499	3.890.212	2.544.269	1.345.943	686	548
2019	5.523.429	4.641.001	882.428	3.640.015	2.544.269	1.095.746	659	548
2020	5.376.357	4.641.001	735.356	3.389.818	2.544.269	845.549	631	548
2021	5.229.286	4.641.001	588.285	3.139.620	2.544.269	595.351	600	548
2022	5.082.215	4.641.001	441.214	2.990.783	2.544.269	446.514	588	548
2023	4.935.144	4.641.001	294.143	2.841.945	2.544.269	297.676	576	548
2024	4.788.072	4.641.001	147.071	2.693.107	2.544.269	148.838	562	548
2025	4.641.001	4.641.001	0	2.544.269	2.544.269	0	548	548
Total				**89.839.332**	**57.271.383**	**32.567.949**		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT

Gráfico1: Evolución de la deducción en vivienda. Primer Escenario



Si consideramos la existencia de regímenes transitorios, tal como ocurre en realidad, el número de declaraciones que se benefician de la deducción debe mantenerse relativamente constante hasta 2010, disminuyendo progresivamente a partir de la introducción de la Ley de Economía Sostenible. Sin embargo, si no se hubiesen establecido compensaciones a través de disposiciones transitorias, el número de declarantes con derecho a deducción habría caído drásticamente en el ejercicio 2011, manteniéndose estable a partir de entonces. Respecto al importe total de la deducción, puede observarse cómo la normativa transitoria permite que vaya reduciéndose de forma paulatina hasta alcanzar una cifra de 2.544 millones de euros en 2025, en lugar de hacerlo drásticamente en 2007 y en 2011. También puede apreciarse en la Tabla 7 la caída de la cuantía media de deducción provocada por las dos reformas expuestas, que es mucho más suave gracias a los regímenes transitorios.

Los datos de la Tabla 7 también nos permiten hacer una estimación del coste total de aplicar los regímenes transitorios, calculado como la diferencia entre el importe total de las deducciones aplicadas durante el periodo transitorio y el que se hubiese derivado de aplicar las reformas directamente. Este coste, cifrado en 32.568 millones de euros, refleja la pérdida de recaudación por mantener los beneficios fiscales durante el tiempo que continúan pagándose las viviendas y se puede representaría gráficamente como la distancia total entre las dos líneas punteadas del Gráfico1.

3.2. Segundo escenario

En este escenario pretendemos estimar de una manera más precisa la deducción por vivienda en los próximos años. No obstante, el importe de la deducción va a depender de muchos variables que no podemos controlar: número de transmisiones, precio de la vivienda, tipos de interés, plazo de contratación de los préstamos, etc., por lo que las estimaciones pueden alejarse de la realidad.

La principal diferencia de este escenario respecto al anterior es que ahora, en la medida de lo posible, vamos a emplear los microdatos de la Muestra de Declarantes de 2006 para estimar las variables. Esto nos servirá para tener en cuenta las características concretas de los contribuyentes que cada año van a dejar de aplicar la deducción.

En este escenario partimos de los dos mismos supuestos que en el anterior, pero modificamos el resto:

a) La normativa del impuesto sobre la renta no varía durante todo el periodo transitorio. Únicamente consideraremos los cambios normativos que afecten directamente a la deducción por adquisición de vivienda.

b) Los contribuyentes considerados son los mismos que aparecen en la Muestra de Declarantes de 2006 y su renta no va a variar a lo largo del tiempo.

c) El periodo transitorio total que hemos considerado es de 34 años (desde 2007 hasta 2040). Para calcular este periodo hemos tenido en cuenta el plazo pendiente de amortización de los préstamos hipotecarios existentes en 2005[10].

d) Las deducciones por inversión en vivienda de 2006 irán desapareciendo a partir de 2007 en función del plazo que quede pendiente para el vencimiento de cada préstamo hipotecario de cada declarante. Como este plazo no figura en los microdatos de la Muestra de Declarantes del IRPF, hemos decidido hacer una estimación del mismo basada en los datos de la Encuesta Financiera de las Familias de 2005. Para ello hemos realizado una regresión lineal con los datos de esta última encuesta con la siguiente fórmula:

$$\text{Plazo pendiente} = \alpha + \beta \text{ edad} + \gamma \text{ cuota hipotecaria}$$

[10] Para conocer el plazo de los préstamos pendientes, hemos utilizado los microdatos de la Encuesta Financiera de las Familias de 2005, que incluye plazos de hasta 40 años. Sin embargo, hemos decidido considerar 34 años dado el carácter residual y poco representativo de los préstamos pendientes con un vencimiento superior.

obteniendo los siguientes parámetros: α=21.4086; β= -0.2962618; γ=0.0122861,

que han sido imputados a los microdatos de la Muestra de Declarantes de 2006

El importe de la deducción que dejará de aplicarse cada año podrá estimarse a partir de las declaraciones concretas cuyo préstamo se cancele dicho año, teniendo en cuenta las características personales y familiares de cada declarante.

e) A partir de 2007 se irán incorporando declarantes que adquieran su vivienda desde esa fecha. Desde 2007 hasta 2010 hemos considerado el número de transmisiones de vivienda que se han producido en España y lo hemos multiplicado por el porcentaje de los mismos que tienen derecho a deducción[11]. En cuanto al importe medio de la deducción aplicada por estos declarantes, pensamos que era más correcto considerar la cuota hipotecaria pagada por los préstamos más recientes y no la media de todos los préstamos vigentes en 2006, sin duda mucho más reducida. Este importe lo hemos obtenido estimando, con la normativa vigente en 2007, la deducción media de aquellos préstamos cuyo periodo de cancelación era superior a 20 años (1.094,85€).

f) A partir de 2011 se irán incorporando declarantes que apliquen los nuevos requisitos de la Ley de Economía Sostenible. En este caso no nos podemos basar en estadísticas, sino que tenemos que hacer una previsión de la evolución del número de transmisiones de viviendas en el futuro. Sin duda, el supuesto que hagamos aquí debe ser aventurado, pues existen pocos datos que nos permitan conocer como puede funcionar este mercado en el futuro. Nuestra previsión va a partir de una cifra relativamente baja en 2011 (200.000 viviendas nuevas con derecho a deducción), aumentando de forma lineal hasta 2040 (300.000 viviendas). Hemos calculado el importe medio de esta deducción aplicando la nueva normativa de la Ley de Economía Sostenible a aquellos declarantes con préstamos a más de 20 años.

Los resultados de la simulación efectuada aparecen en la Tabla 8 y en el Gráfico 2.

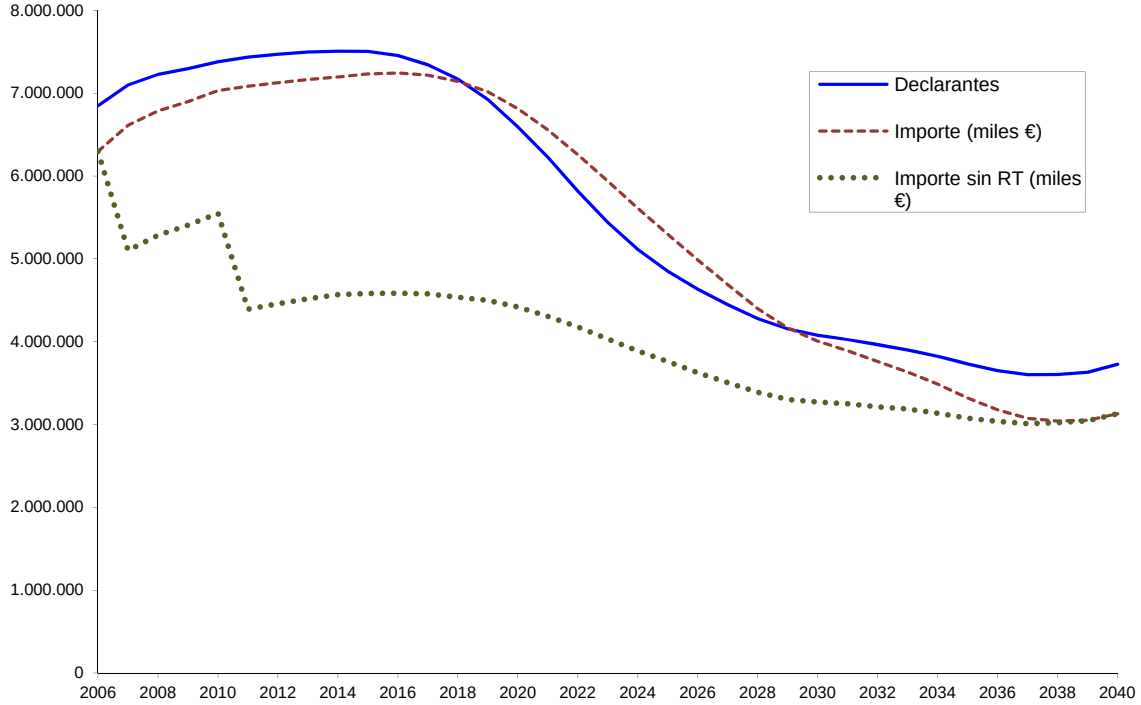
[11] Para obtener el número de transmisiones de vivienda hemos utilizado los datos proporcionados por el ministerio de vivienda (www.mviv.es). El porcentaje de las mismas con derecho a deducción es el promedio de los años 2004 a 2006 y se ha obtenido dividiendo el número de viviendas hipotecadas durante esos años (datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2006) por el número de transmisiones de vivienda que aparece en las estadísticas del ministerio.

Tabla 8: La deducción en vivienda durante el periodo transitorio. Segundo Escenario

	Declaraciones con Deducción			Importe Deducción (miles €)			Ded. Media (€)	
Año	**Con RT**	**Sin RT**	**Diferencia**	**Con RT**	**Sin RT**	**Diferencia**	**Con RT**	**Sin RT**
2006	6.847.070	6.847.070	0	6.297.229	6.297.229	0	920	920
2007	7.099.398	7.099.398	0	6.611.244	5.100.373	1.510.871	931	718
2008	7.225.928	7.225.928	0	6.786.379	5.285.656	1.500.723	939	731
2009	7.296.241	7.296.241	0	6.898.137	5.406.561	1.491.576	945	741
2010	7.379.395	7.379.395	0	7.030.477	5.549.058	1.481.419	953	752
2011	7.434.723	5.084.065	2.350.658	7.083.388	4.391.197	2.692.191	953	864
2012	7.469.315	5.144.069	2.325.245	7.126.500	4.457.770	2.668.731	954	867
2013	7.497.117	5.192.397	2.304.720	7.164.713	4.517.623	2.647.090	956	870
2014	7.505.759	5.216.520	2.289.239	7.196.157	4.568.811	2.627.347	959	876
2015	7.504.213	5.241.280	2.262.932	7.233.027	4.581.148	2.651.879	964	874
2016	7.455.013	5.242.917	2.212.096	7.244.689	4.585.530	2.659.159	972	875
2017	7.343.038	5.203.186	2.139.852	7.217.604	4.577.345	2.640.259	983	880
2018	7.170.658	5.140.882	2.029.776	7.144.093	4.536.205	2.607.888	996	882
2019	6.922.296	5.033.882	1.888.414	7.014.965	4.497.458	2.517.507	1013	893
2020	6.592.097	4.860.455	1.731.641	6.813.793	4.419.404	2.394.389	1034	909
2021	6.226.220	4.658.185	1.568.035	6.556.184	4.305.647	2.250.537	1053	924
2022	5.818.198	4.421.801	1.396.397	6.256.848	4.177.418	2.079.430	1075	945
2023	5.438.540	4.192.729	1.245.811	5.938.032	4.033.170	1.904.862	1092	962
2024	5.113.466	3.998.985	1.114.481	5.609.861	3.888.342	1.721.518	1097	972
2025	4.850.555	3.852.207	998.348	5.297.007	3.759.659	1.537.348	1092	976
2026	4.634.199	3.741.687	892.512	4.986.271	3.625.898	1.360.374	1076	969
2027	4.446.601	3.645.371	801.231	4.688.627	3.505.174	1.183.453	1054	962
2028	4.277.462	3.565.357	712.104	4.397.145	3.388.768	1.008.376	1028	950
2029	4.155.115	3.536.687	618.428	4.165.323	3.302.779	862.544	1002	934
2030	4.077.549	3.523.492	554.056	4.005.725	3.271.124	734.601	982	928
2031	4.026.637	3.528.008	498.628	3.890.526	3.249.584	640.942	966	921
2032	3.962.301	3.528.133	434.169	3.759.496	3.214.248	545.248	949	911
2033	3.900.321	3.521.909	378.413	3.633.037	3.185.695	447.343	931	905
2034	3.823.326	3.525.389	297.936	3.487.185	3.136.413	350.772	912	890
2035	3.731.456	3.524.302	207.154	3.320.426	3.077.103	243.323	890	873
2036	3.650.169	3.531.944	118.224	3.177.533	3.037.332	140.200	871	860
2037	3.602.323	3.549.225	53.099	3.073.448	3.011.503	61.944	853	848
2038	3.603.367	3.600.937	2.430	3.042.026	3.021.710	20.316	844	839
2039	3.630.997	3.630.536	461	3.051.816	3.045.490	6.326	840	839
2040	3.726.502	3.726.333	169	3.130.683	3.129.921	762	840	840
Total				**190.329.592**	**141.138.344**	**49.191.248**		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT

Gráfico 2: Evolución de la deducción en vivienda. Segundo escenario



Los resultados de este segundo escenario siguen la misma tendencia que los del primero, pero nos muestran un número de declarantes y un importe de la deducción superiores. Se aprecia como el número de declarantes con derecho a deducción puede seguir aumentando ligeramente en los próximos años, para empezar a descender a partir de 2014. En cuanto a la cuantía de la deducción, también es probable que aumente durante los próximos años para descender a partir de 2016. Al aumentar la duración del periodo transitorio, así como el número de declarantes y la cuantía media de la deducción, el coste de aplicar el régimen transitorio en este escenario es superior al caso anterior, llegando hasta 49.191 millones de euros.

4. Conclusiones

La deducción por inversión en vivienda habitual es uno de los elementos más destacados del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Su importancia es indudable, ya que aparece en casi siete millones de declaraciones (más de un 38% del total), y supone alrededor de un 10% de la recaudación del impuesto. Es un instrumento que existe desde el nacimiento del IRPF, y ha ido modificando su configuración a lo largo de los años.

El gobierno planea realizar una reforma en profundidad de esta deducción, reforma que se ha plasmado en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible. A través de esta norma, se mantiene intacta la exención por reinversión de vivienda habitual, se refuerza la deducción por alquiler y se recorta el alcance de la deducción por inversión. Nuestro trabajo se ha centrado en analizar las características de este recorte. En concreto nos interesa aventurar cuáles pueden ser sus consecuencias, en términos de recaudación, de perdedores y ganadores y en términos de equidad.

Para cumplir este objetivo partimos de datos reales del ejercicio 2006 (Muestra IRPF 2006 IEF-AEAT), que analizamos con detenimiento, y simulamos la reforma del ejercicio siguiente y la propuesta apuntada por la Ley de Economía Sostenible. El resultado principal que se derivó de la reforma de 2007 fue una disminución, no en el número de declaraciones que se beneficiaron de la deducción, pero sí en su coste. Ello es debido a que la reforma redujo los porcentajes incrementados de la deducción, manteniéndola a un tipo constante del 15%. Por su parte, la reforma planteada por la Ley de Economía Sostenible tendrá resultados más drásticos, ya que modificará el número y las características de los beneficiarios de la deducción, ya que introduce un límite de base imponible para poder practicar la deducción.

Pero probablemente resulta más importante poder adelantar algún resultado sobre las consecuencias de esta reforma respecto a la desigualdad. A este respecto, nuestros resultados señalan que, respecto a la situación de partida de 2006, el efecto redistributivo de la reforma de 2007 se redujo ligeramente, mientras que la reforma derivada de la Ley de Economía Sostenible tendrá un efecto redistributivo positivo y de cierta importancia, ya que mejorará un 4,2% el índice de Reynolds-Smolensky. Sin embargo, en contra de lo que cabía esperar, la progresividad del IRPF se reducirá como consecuencia de la reforma que tuvo lugar en 2007, y ligeramente más como resultado de la Ley de Economía Sostenible.

En resumen, la propuesta derivada de la Ley de Economía Sostenible respecto a la deducción por inversión en vivienda un importante aumento en la recaudación, un empeoramiento en la situación de los contribuyentes de rentas medias-altas, una ligera disminución de la progresividad y una mejora notable en la capacidad redistributiva del impuesto. No obstante, estos resultados no se van a producir de forma inmediata, sino que se materializarán paulatinamente. La aplicación del régimen transitorio provocará que sólo apliquen el nuevo régimen los contribuyentes que adquieran vivienda a partir de la entrada en vigor de la Ley de

Economía Sostenible, de manera que habrá que esperar muchos años a que los “efectos finales” descritos aquí se produzcan plenamente.

Bibliografía

ALMAGRO MARTÍN, C. (2008): "Incentivos fiscales sobre la vivienda en los Impuestos sobre la Renta y el Patrimonio". *Quincena fiscal: Revista de actualidad fiscal,* (10), pp. 17-69.

FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A. y GRANELL PÉREZ, R. (2009): "Registros fiscales y encuestas: Ventajas e inconvenientes". En F. PICOS SÁNCHEZ y S. DÍAZ DE SARRALDE MÍGUEZ (Eds.), *Las reformas fiscales bajo el microscopio* (pp. 39-52). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

FUENMAYOR FERNÁNDEZ, A. y GRANELL PÉREZ, R. (2010): “Evaluación de la desgravación fiscal a la adquisición de viviendas”. Presupuesto y Gasto Público, (59), pp. 157-175.

GARCÍA-VAQUERO, V. y MARTÍNEZ, J. (2005): "Fiscalidad de la vivienda en España". *Documentos ocasionales - Banco de España,* (6), pp. 9-46.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I. (2006): "Inversión en vivienda y beneficios fiscales en el IRPF". *Revista de información fiscal,* (77), pp. 11-63.

PICOS SÁNCHEZ, F.; PÉREZ LÓPEZ, C. y GONZÁLEZ QUEIJA, M.d.C. (2009): "La muestra de declarantes de IRPF en 2006: Descripción general y principales magnitudes". *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales,* (28)

RODRÍGUEZ MÉNDEZ, M.; PICOS SÁNCHEZ, F. y RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. (2010): "El tratamiento fiscal de la vivienda en España y su posible reforma". *XVII Encuentro De Economía Pública,* Murcia.

SÁNCHEZ GALIANA, J.A. (1986): "La evolución legislativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en materia de deducciones de la cuota (1979-1986)". *Civitas.Revista española de derecho financiero,* (52), pp. 511-544.

URKIOLA FERNÁNDEZ, A.; SERNA BLANCO, L. y PASCUAL DE PABLO, P. (2005): "El tratamiento fiscal de la vivienda en la normativa del IRPF (1979-2004)". *Revista técnica tributaria,* (68), 71-106.