

NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO DE LA VIVIENDA HABITUAL

Cambio de tendencia en la política fiscal de la vivienda en el IRPF

Gemma Patón García

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario

Centro Internacional de Estudios Fiscales

Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen: La vivienda ha sido una materia imponible tradicional en el ordenamiento tributario español, si bien ha de destacarse el tratamiento fiscal más favorable que ha recibido en el ámbito del IRPF con el propósito de materializar el derecho constitucional a una vivienda digna. No obstante, la reforma del impuesto operada por la Ley 26/2014, recientemente aprobada, minora el régimen de estímulos tributarios que estaban previstos con respecto a la tenencia de la vivienda habitual, en concreto, las modificaciones principales afectan a la deducción por alquiler de la vivienda habitual, a la reducción de los rendimientos inmobiliarios que se aplican los propietarios por la vivienda en alquiler y el régimen de exención de las ganancias patrimoniales por la venta de la vivienda habitual. En este estudio se analiza de forma didáctica el conjunto de novedades normativas que afectan a la vivienda habitual, lo que obliga a enmarcar el asunto en las modificaciones recientes que con carácter previo han afectado al texto de la Ley del IRPF en el marco de la reforma fiscal originada por la crisis económica. Así pues, el análisis permite concluir que estamos ante la consolidación de un cambio de tendencia en la política fiscal que lleva a la neutralidad del impuesto con respecto a las decisiones de consumo de la vivienda habitual en la línea recomendada por el Comité de expertos para la reforma fiscal.

Palabras clave: Política fiscal, Impuesto sobre la Renta, fiscalidad de la vivienda, incentivos a la vivienda habitual, reforma fiscal

Title: New tax regime on main residence

Abstract: The property has been a traditional tax base in the Spanish tax system, although it has to stand out the most favorable tax treatment he has received in the field of income tax in order to realize the constitutional right to decent housing. However, tax reform by Law 26/2014, recently approved, reduces the rate of regime tax incentives that were planned with regard to the possession of the residence, in particular, the main changes affecting the deduction for rental the main residence, the reduction in property income homeowners apply for rental housing and the exemption regime of capital gains from the sale of the residence. This study analyzes a didactic way the set of regulatory developments affecting the residence, making it necessary to frame the issue in the recent changes that have affected the advance text of the Income Tax Act in the context of reform tax caused by the economic crisis. Thus, the analysis leads to the conclusion that this is the consolidation of a turnaround in fiscal policy that leads to tax neutrality with respect to the consumption decisions of the residence as recommended line by the Expert Committee for the tax reform.

Key words: Fiscal policy, income tax, taxation of housing, the residence incentives, Tax Reform

SUMARIO: 1. Planteamiento del marco de la política fiscal en vivienda y modificaciones operadas. 2. La situación normativa previa: una política fiscal de tradicional apoyo a la vivienda habitual en propiedad. 2.1. *La exención de la vivienda habitual en la imputación de rentas inmobiliarias.* 2.2. *La controvertida deducción por inversión en vivienda habitual.* 2.3. *Exenciones relativas a ganancias y pérdidas patrimoniales en materia inmobiliaria.* 2.4. *Tributación de los arrendamientos en el IRPF.* 3. Análisis de las novedades incluidas por la ley 26/2014 en relación a la vivienda habitual. 3.1. *Deducción y reducción por el alquiler de vivienda.* 3.2. *Renta en especie: Uso de la vivienda habitual.* 3.3. *Tributación de las plusvalías inmobiliarias.* 4. Consideraciones acerca del viraje en el tratamiento fiscal de la vivienda habitual.

1. Planteamiento del marco de la política fiscal en vivienda y modificaciones operadas

Dentro del marco de la reforma fiscal que se está llevando a cabo en España, el pasado 28 de noviembre de 2014 fueron publicados en el BOE (Documento A-2014-12327) los textos aprobados de modificación de las normas fiscales que afectan al régimen jurídico de las principales figuras de nuestro sistema tributario (IRPF, IRNR, IVA, IS, entre otros), junto con una nueva Ley integral para el Impuesto sobre Sociedades. En el caso del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), ha sido la *Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias*, el texto legislativo que ha incorporado distintas disposiciones que interesan al conjunto de los contribuyentes y a las decisiones que

hayan de adoptar en el futuro próximo con su renta disponible. Si bien existen algunas disposiciones que tienen un margen temporal en su entrada en vigor, la mayoría de ellas tendrán efecto a partir del uno de enero de 2015.

Habida cuenta que el IRPF constituye el impuesto directo de mayor calado cuantitativa y cualitativamente hablando del sistema tributario, también es lógico que su estructura jurídica se complique para atender objetivos dignos de protección constitucional (familia, discapacitado, trabajador, vivienda, etc.). Así, mediante esta figura tributaria se desarrollan aquellas funciones del tributo no estrictamente fiscales, junto a las puramente recaudatorias¹. De hecho, el legislador a la hora de establecer cualquier tipo de reforma en el IRPF se ha caracterizado por manejar distintos argumentos de política económica -en ocasiones con más y otras con menos acierto-, entre los que destaca la promoción del mercado de la vivienda. La vivienda constituye la materia imponible donde tradicionalmente se ha puesto el punto de mira del legislador tributario, dada la importancia económica que revisten las operaciones relacionadas con aquélla². En efecto, la política de vivienda, y en concreto, el *estímulo a la compra o el alquiler de vivienda habitual*, han sido objeto habitual del tratamiento fiscal en el IRPF, dicho sea de paso, con distintos vaivenes legislativos, que no dejan de poner de manifiesto la polémica y disparidad de opiniones que existe entre juristas y economistas en relación a las medidas fiscales a adoptar en esta materia.

Si cabe, el contexto de profunda crisis por la que atraviesa el mercado inmobiliario ha provocado una mayor variabilidad de disposiciones que intervienen en el tratamiento fiscal de la vivienda habitual, tanto en el IRPF como el IVA³, y la *Ley 26/2014* no podía dejar pasar la oportunidad de intentar apostar por una política de vivienda, cuyo eventual éxito sólo podrá derivarse de su aplicación temporal a medio plazo.

¹ Según el artículo 2 LGT: "Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución". La posibilidad de que los tributos puedan satisfacer, además de la financiación del gasto público, otros objetivos públicos, ha sido admitida por el Tribunal Constitucional. En este sentido, en la Sentencia de 26 de marzo de 1987 señaló: "la función extrafiscal del sistema tributario estatal no aparece explícitamente reconocida en la Constitución, pero dicha función puede derivarse directamente de aquellos preceptos constitucionales en los que se establecen principios rectores de política social y económica (...) A ello no se opone tampoco el principio de capacidad económica establecido en el artículo 31.1 de la Constitución Española, pues el respeto a dicho principio no impide que el legislador pueda configurar el presupuesto de hecho del tributo, teniendo en cuenta consideraciones extrafiscales".

² De hecho, existe una diversidad de elementos fácticos que representan distintas manifestaciones de riqueza tanto en el ámbito inmobiliario como en las actuaciones urbanísticas y constructoras que tienen por resultado el inmueble final.

³ Nos permitimos remitir acerca de las modificaciones tributarias acontecidas en el IVA para la promoción del alquiler de la vivienda con opción a compra y el tratamiento de la rehabilitación de viviendas, entre otras medidas de activación del sector inmobiliario, a PATÓN GARCÍA, G., "Consideraciones sobre los sujetos promotores en el IVA en el contexto de la crisis económica en España", *II Congreso de Direito Fiscal* (Dir. G. Teixeira, Coord. Ary Ferreira da Cunha), Vida Económica, Porto (Portugal), 2012, págs. 33 a 58.

Tal vez las dos medidas principales de mayor impacto y que se destacan en la propia exposición de motivos de la norma pueden resumirse en la desaparición de la deducción por alquiler de vivienda y la reducción de supuestos en que la enajenación de la vivienda habitual genera una ganancia patrimonial.

Pues bien, respecto a la primera de ellas, dentro de un conjunto de medidas destinadas a lograr uno de los *objetivos de la reforma del IRPF*, como es *avanzar en términos de neutralidad del impuesto*, se ha suprimido la deducción por alquiler. Con esta modificación el legislador opta por un tratamiento fiscal homogéneo respecto de la vivienda habitual entre alquiler y propiedad, cuestión no exenta de polémica como veremos más adelante. No obstante, la incidencia de dicha medida se minorará en tanto que tendrá sus efectos de manera paulatina al haberse previsto un régimen transitorio para los alquileres de vivienda efectuados con anterioridad a 2015 de manera que la supresión sólo afectará a nuevos alquileres, esto es, al modo y manera que se hizo cuando se suprimió la deducción por inversión en vivienda.

En segundo lugar, y al decir de la *mens legislatoris*, "para favorecer la libre circulación de los ciudadanos dentro de la Unión Europea", se permite al contribuyente no residente que quede *excluida de gravamen la ganancia patrimonial que obtenga con motivo de la transmisión de la que haya sido su vivienda habitual* en territorio español, siempre que el importe obtenido en la transmisión se reinvierta en la adquisición de una nueva vivienda habitual.

No obstante, la *Ley 26/2014* no se limita meramente a estas dos modificaciones en lo que afecta a la vivienda habitual, sino que recogiendo de manera didáctica las novedades en esta materia podemos enumerar las siguientes:

1ª Desaparición de la deducción del 10,05% por alquiler de vivienda que podían aplicarse hasta este momento los inquilinos que tuviesen una base imponible inferior a 24.107 euros.

2ª Reducción de la deducción que los propietarios con inquilinos menores de 30 años podían aplicarse de la totalidad del alquiler obtenido, a partir de ahora la deducción será del 60% de los ingresos obtenidos por alquilar una vivienda, independientemente de la edad del inquilino.

3ª Introducción de la exención fiscal para las daciones en pago de viviendas. Hasta ahora, cuando se acordaba la dación, se debía tributar, ya que Hacienda consideraba que se había producido un incremento patrimonial (la deuda con la entidad bancaria desaparece).

4ª Eliminación de los coeficientes de actualización, que corrigen por el efecto de la inflación las plusvalías obtenidas de la venta de un inmueble, de manera que se tiene presente la depreciación del mercado inmobiliario.

5ª Reducción de los tipos impositivos aplicados a las plusvalías inmobiliarias.

6ª Mantenimiento de los coeficientes de abatimiento aplicados a ganancias patrimoniales con bienes adquiridos antes de 1994 (11,11% con inmuebles, 25% con acciones y 14,28% con el resto) cuando el precio de venta del conjunto de esos bienes sea inferior a 400.000 euros. Así, si un inmueble se vende por 300.000 euros, el coeficiente se aplicará sobre esa cantidad y aún le quedarán al contribuyente otros 100.000 euros para vender otro activo y poder aplicar el porcentaje por abatimiento.

7ª Mantenimiento de la exención fiscal para quien enajene su vivienda habitual y reinvierta el beneficio en adquirir otra vivienda e introducción de la exención fiscal para los mayores de 65 años que vendan su vivienda, aunque no cumplan con el requisito de destinar el beneficio obtenido por la venta a la compra de otro inmueble.

Sin perjuicio de un análisis posterior del anterior relato de modificaciones en lo que respecta a la vivienda habitual operadas por la *Ley 26/2014*, consideramos de gran interés realizar un recorrido por las modificaciones recientes en el IRPF originadas por la situación económica y que son de indudable utilidad para ofrecer un criterio razonado acerca de las bondades o deficiencias de la norma ahora aprobada.

2. La situación normativa previa: una política fiscal de tradicional apoyo a la vivienda habitual en propiedad

El análisis de la incidencia de la política impositiva sobre el régimen de tenencia de la vivienda habitual suele desarrollarse, en sus dos vertientes, *en alquiler o en propiedad*, debiendo tenerse presente que la generalidad de la doctrina económica advierte de que la fiscalidad tiene un efecto importante sobre la decisión acerca del régimen de tenencia de la vivienda, aunque no determinante⁴.

En nuestro ordenamiento jurídico, ha sido una constante durante los últimos años el *tratamiento fiscal favorable a la vivienda ocupada por su propietario*. Este tipo de intervención pública es considerada por la ciencia económica un tipo de subsidio a la vivienda de carácter implícito, y existe un consenso generalizado acerca de su regresividad. Las razones que se esgrimen son que el porcentaje de familias que residen en viviendas de su propiedad es mayor a medida que la renta aumenta, que también aumenta la cantidad absoluta destinada a vivienda y que el ahorro fiscal resultado de las deducciones se incrementa conforme aumenta la renta gravable, en presencia de impuestos progresivos⁵.

Sin embargo, haciendo un breve recorrido por el tratamiento del IRPF respecto del *alquiler*, vemos cómo ha sufrido distintos vaivenes. Así, la *Ley 35/2006* no sólo no contemplaba ningún tipo de deducción del alquiler para los arrendatarios a nivel

⁴ Vid. por todos: SANROMAN, G.: "Vivienda y fiscalidad en España: un análisis empírico". *Investigaciones Económicas*, vol.XXX, 2006, págs.45 y 46.

⁵ Cfr. ROSEN, H.S.: "Housing Subsidies: Effects on Housing Decisions, Efficiency and Equity". *Handbook of Public Economics*, vol.I.

nacional hasta 2008, e incluso la ley de 2006 eliminó la compensación existente para los que tenían contratos de arrendamiento anteriores al 24 de abril de 1998. Luego desde 1998, en que desaparece la deducción por alquiler de vivienda habitual, y hasta la entrada en vigor en enero de 2008 de las nuevas medidas para incentivar el mercado del alquiler, entre las que se encuentra la deducción por alquiler de vivienda habitual, los arrendatarios no han contado con ningún tipo de incentivo fiscal, a nivel nacional.

Evidentemente, los incentivos fiscales a la vivienda provocan efectos económicos entre los que suelen distinguirse los relativos a la eficiencia y economía, los que tienen que ver con la redistribución de recursos y los ligados a la estabilidad económica. Y lo cierto es que, la política fiscal recaída sobre la vivienda en los últimos 50 años no ha tenido una visión a largo plazo, claramente inclinada hacia la vivienda en propiedad y escasamente proactiva, lo cual ha llevado a constatar carencias en la situación idónea para el ejercicio del derecho constitucional de acceso a una vivienda digna por parte de los ciudadanos⁶.

A continuación analizaremos los beneficios previstos en nuestro IRPF en relación con la vivienda habitual, con el fin de poder extraer conclusiones al respecto en una situación de crisis como la actual.

2.1. La exención de la vivienda habitual en la imputación de rentas inmobiliarias

En España, en consonancia con la mayor parte de países de la Unión Europea, la vivienda habitual no tributa por imputación de rentas. Así, el artículo 85 LIRPF establece una imputación de rentas inmobiliarias en el supuesto de titularidad de un bien inmueble urbano así como en el caso de los inmuebles rústicos con construcciones que no resulten indispensables para el desarrollo de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales, no afectos en ambos casos a actividades económicas, ni generadores de rendimientos del capital, excluida la vivienda habitual y el suelo no edificado.

Si bien ha recibido críticas el régimen fiscal más favorable a la vivienda que a otras formas de inversión, parece gozar de mayor predicamento la opinión expresada en el sentido de que la relación de la inversión en vivienda habitual con el derecho a una vivienda digna justifica sobradamente dicho tratamiento fiscal favorable. La cuestión sería distinta si la imputación sí se produjera en aquellos casos en los que los propietarios de viviendas desocupadas optan por alquilarlas, pero como sabemos, en tales casos los rendimientos generados

⁶ Vid. CARBAJO NOGAL, C., "Cincuenta años de política fiscal en materia de vivienda". *Pecunia*, núm.14, 2012, pp. 203-204.

tributan como rendimientos del capital inmobiliario, y gozan también de un régimen fiscal favorable⁷.

2.2. La controvertida deducción por inversión en vivienda habitual

La Comisión Europea, en su Informe sobre el Plan Nacional de Reformas de España, reclamó la supresión de la deducción por inversión en vivienda habitual por entender que su aplicación fue una de las razones que contribuyó a la creación de la denominada «burbuja inmobiliaria» y a aumentar el endeudamiento de los hogares. La Comisión partía de la idea de que: "El sistema tributario español también presenta un sesgo favorable al endeudamiento y la compra de vivienda, en contraposición al alquiler, gracias a la posibilidad de desgravar los intereses hipotecarios", y recomendaba "disminuir el sesgo favorable al endeudamiento y la compra de vivienda (en contraposición al alquiler) del sistema tributario". En definitiva, la Comisión consideraba que "reducir ventajas fiscales, como el trato fiscal favorable de la vivienda residencia (la deducibilidad de los pagos de intereses de las viviendas) aumentaría las bases fiscales y así ayudaría a mejorar la eficiencia del sistema fiscal"⁸.

Como es sabido, la posibilidad de aplicar esta deducción desapareció como consecuencia de la aplicación del *Real Decreto-Ley 20/2012*, para todas aquellas adquisiciones de vivienda realizadas a partir del 1 de enero de 2013. El motivo que trata de justificar esta modificación normativa, una vez más, es la crisis económica.

Hasta ese momento, la deducción por inversión en vivienda habitual era una de las deducciones de la cuota íntegra con mayor trascendencia: en efecto, el número de contribuyentes afectados por ella (era) es muy elevado, y cuantitativamente supone un porcentaje importante del gasto fiscal al que hace frente el Estado, aunque en los últimos tiempos este beneficio ha sido objeto de diversas modificaciones y de un intenso debate social. Tras el intento por abolir este beneficio fiscal en la Ley de Economía sostenible aprobada en marzo de 2011⁹, finalmente, fue la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011 la que incluyó una limitación para la aplicación de la deducción a los contribuyentes cuya base imponible fuese inferior a 24.107,20 euros que excluía de su aplicación a un gran número de personas. Evidentemente, la medida no se aplicaba a quienes ya venían aplicándose la deducción con anterioridad, respetando así los derechos adquiridos. Posteriormente, la

⁷ Vid. por todos, GARCÍA CALVENTE, Y., "Incidencia de la política económica en el diseño del IRPF. Especial referencia al tratamiento fiscal de la vivienda", *La reforma fiscal de 2015* (Coord. PATÓN GARCÍA, G.), Bosch, en prensa.

⁸ Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012 sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015

⁹ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, BOE nº 55 de 05 de Marzo de 2011.

redacción del apartado 1 del artículo 68 de la LIRPF fue modificada por el *Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*, de modo tal que en la declaración de 2011 podían volver a practicar la deducción todos los contribuyentes, cualquiera que sea el importe de su base imponible.

Aunque la deducción ha desaparecido a partir de 2013 como consecuencia de la entrada en vigor del RD Ley 20/2012, explicamos a continuación su funcionamiento, puesto que se sigue aplicando a quienes hayan comprado su vivienda antes de finalizar 2012.

¿En qué consiste la deducción? En la posibilidad que tienen los contribuyentes de deducir en su declaración el 7,5 por 100 de las cantidades satisfechas en el período impositivo por la adquisición o rehabilitación de la vivienda habitual (lo sea ya o vaya a serlo en un futuro). Dependiendo de las CCAA, la deducción se incrementa en un 7,5 por 100 más.

Los contribuyentes que adquirieron la vivienda habitual antes del 20 de enero de 2006 utilizando financiación ajena y de la que tenían derecho a la aplicación de la deducción, podían aplicar además una compensación fiscal si la aplicación del régimen posterior les resulta menos beneficiosa que la regulada en el TRLIRPF vigente a 31 de diciembre de 2006. A diferencia de la normativa actual, antes de la fecha mencionada existían porcentajes de deducción incrementados por utilización de financiación ajena. Esta compensación ha sido suprimida por el *RD Ley 20/2012* y con efectos a partir de la declaración del ejercicio 2012. Las críticas han sido muchas, basadas principalmente en dos motivos: la sorpresa con la que apareció en el Real Decreto Ley y el hecho de que, para algunos autores, se trate de una medida con efectos retroactivos¹⁰.

¿Qué se entiende por vivienda habitual a efectos de la aplicación de esta deducción? Se entiende como tal aquella en la que el contribuyente resida durante un plazo continuado de tres años, período que puede ser inferior si la razón del incumplimiento se debe al fallecimiento del contribuyente o a la existencia de circunstancias que necesariamente exijan el cambio de vivienda, tales como separación matrimonial, traslado laboral, obtención de primer empleo o de empleo más ventajoso u otras análogas.

La exigencia de que la vivienda cuya adquisición da lugar a la práctica de la deducción sea la residencia del contribuyente durante al menos tres años tiene su razón de ser en la justificación de su establecimiento: el derecho que consagra el artículo 47 CE a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. En este sentido, el TS, en Sentencia de 18 de marzo de 2000, ha afirmado que el

¹⁰ Con mayor detalle, vid. LOZANO SERRANO, C., "El necesario esfuerzo fiscal ante la crisis", *El Derecho tributario en tiempos de crisis económica. Opciones de política fiscal* (Coords. Cubiles Sánchez-Pobre, P., Fernández Gómez del Castillo, A.M., Jiménez Navas, María del Mar, Hispalex, Sevilla, 2012).

derecho a esta deducción «no obedece sólo a estrictos criterios de política fiscal o finalidades, más o menos coyunturales, de estímulo o protección de determinadas actividades o inversiones que se juzgan importantes para el desarrollo comercial, industrial o social de la nación, sino que da satisfacción a un derecho reconocido constitucionalmente a todos los españoles, como es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada».

Por el mismo motivo, parece lógico que se excepcionen las consecuencias negativas del incumplimiento cuando se produzcan circunstancias que obliguen al contribuyente a cambiar de residencia. Para ello, el legislador establece una lista abierta que no excluye la posibilidad de alegar situaciones que, si bien no se citan expresamente, producen el mismo efecto: la necesidad del cambio de residencia.

La LIRPF ha previsto el devenir de la deducción en supuestos como la nulidad matrimonial, divorcio o separación matrimonial, que implican que uno de los miembros de la pareja deje de residir en la vivienda por la que se genera el derecho a la deducción. En tales casos el contribuyente tendrá derecho a la deducción tras la ruptura familiar y su salida de la que hasta ese momento era su vivienda habitual siempre que continúe teniendo esta condición para los hijos comunes y el progenitor en cuya compañía queden.

Otra cuestión importante a tener en cuenta es qué ocurre cuando se adquiere una nueva vivienda que pasará a ser la habitual y ya se ha disfrutado de la deducción por la adquisición de la anterior. Como es lógico, si tenemos en cuenta cuál es la finalidad de la deducción, carece de sentido pensar en la posibilidad de enlazar deducción tras deducción cada vez que se cambia de vivienda habitual. Si ello fuera posible, más que el derecho a una vivienda digna se estaría beneficiando la especulación inmobiliaria. La solución para estos casos es la siguiente: no se permite deducir por la nueva vivienda hasta que las cantidades invertidas en la misma superen las bases de deducción aplicadas por la anterior. Del mismo modo, si la venta de una vivienda habitual da lugar a la exención por reinversión no se podrá practicar deducción por la adquisición de la nueva mientras las cantidades invertidas en la misma no superen tanto el precio de la anterior, en la medida en que haya sido objeto de deducción, como la ganancia patrimonial exenta por reinversión.

La base de deducción por la adquisición de la nueva vivienda, habiendo disfrutado de la exención por reinversión, es el resultado de tomar la cantidad invertida en 2012 y restarle los importes de la ganancia exenta y el de las bases de deducción utilizadas para deducirse por la vivienda anterior (o anteriores).

Por último, y aunando en este caso la promoción del derecho a una vivienda digna con la protección de las personas en situación de dependencia, se prevé la posibilidad de aplicación de la deducción por inversión en vivienda cuando se

realizan obras e instalaciones de adecuación en la misma, incluidos los elementos comunes del edificio y los que sirvan de paso necesario entre la finca y la vía pública, por razón de la discapacidad del propio contribuyente o de su cónyuge o un pariente, en línea directa o colateral, consanguínea o por afinidad, hasta el tercer grado inclusive, que conviva con él. La base máxima de esta deducción, independientemente de la generada por la adquisición de la vivienda, será de 12.080 euros anuales y el porcentaje de deducción será el 10%.

La deducción por inversión en vivienda habitual ha sido objeto de numerosas críticas desde su entrada en vigor y, aunque han sido muchas las propuestas que planteaban su supresión, también se propusieron alternativas de modificación como la relativa a la sustitución de la deducción como un "incentivo al ahorro" por una deducción "incentivadora de la inversión". ¿Cuál es la diferencia? La primera responde a las características de la deducción por inversión en vivienda vigente en nuestro ordenamiento (para viviendas adquiridas antes del 1 de enero de 2013): se aplica tanto a la compra de viviendas nuevas como a la de viviendas usadas. La segunda se aplicaría sólo a la compra de viviendas nuevas. Así, aunque "los efectos finales de ambas políticas sobre el stock de vivienda son los mismos, los efectos sobre los precios reales de las viviendas usadas son radicalmente opuestos. En efecto, ambos tipos de política pueden calificarse como exitosos en su presumible objetivo de facilitar el acceso a la vivienda e incrementar la cantidad de ésta, pero los incentivos al ahorro (inversión) dan lugar, como efecto lateral, a precios incrementados (disminuidos) de las viviendas usadas, viviendas que constituyen la parte del león de la riqueza inmobiliaria de las familias"¹¹. Además (...), una de las consecuencias de los procesos de auge inmobiliario que ha venido experimentado la economía española es, sin duda alguna, la enorme transferencia de renta de los segmentos más jóvenes de la población (y las generaciones futuras) a los de más edad, que, en rigor, hemos visto cómo sus (nuestros) activos en forma de vivienda han experimentado una revalorización sustancial. En una economía cuyo ahorro emerge en buena parte por razones de ciclo vital, los efectos desplazamiento (crowding out) asociados a estas transferencias de renta pueden seguir un proceso sumamente lento, y repartirse durante un horizonte temporal dilatado, pero no por ello dejarán de hacerse sentir. El rediseño de los subsidios fiscales a la vivienda, con un menor peso para los incentivos al ahorro y una mayor confianza en los incentivos a la inversión, puede constituir un instrumento extraordinariamente efectivo y poderoso para revertir aquellos efectos"¹².

De acuerdo a los datos ofrecidos por Hacienda, el importe de la deducción por inversión en vivienda habitual disminuyó a partir de 2009 en 661 millones de

¹¹ LÓPEZ GARCÍA, M.A., "Política impositiva y política de vivienda", *CLM Economía*, nº11, pp. 241-242.

¹² LÓPEZ GARCÍA, M.A., "Política impositiva...", *op.cit.*, p. 242.

euros en el ejercicio 2010 y en 274 millones más en el ejercicio 2011¹³. Según se expresa en el propio Informe Anual de Recaudación Tributaria del año 2012 la razón de la caída está estrechamente ligada a la crisis económica, concretamente a la fuerte caída en el volumen del crédito hipotecario, así como a los menores importes de los intereses de los préstamos. Sin embargo, se produce un aumento significativo de una deducción de menor volumen también relacionada con la vivienda, cual es la deducción por obras de mejora¹⁴.

2.3. Exenciones relativas a ganancias y pérdidas patrimoniales en materia inmobiliaria

Un supuesto habitual de obtención de ganancias patrimoniales es la venta de la vivienda habitual para la adquisición de otra. En tales casos la normativa (arts. 38 LIRPF y 41 RIRPF) permite una exoneración de la ganancia realizada en la medida en que el dinero obtenido por la venta se reinvierta en una nueva vivienda habitual en un plazo de dos años anteriores o posteriores a su venta. La exención total de la ganancia se producirá cuando se reinvierta todo el dinero obtenido por la transmisión patrimonial, siendo así que si se reinvierte sólo una parte del dinero obtenido por la venta de la vivienda habitual, la exención será proporcional al dinero reinvertido en relación con la totalidad de lo que se obtuvo por la citada venta. Para ello hay que tener en cuenta que cuando la vivienda habitual se haya adquirido mediando financiación ajena, es preciso reducir la cuantía obtenida por la venta en el dinero destinado a la cancelación del préstamo hipotecario.

Obviamente, tanto el inmueble que se vende como el que se adquiere deben constituir vivienda habitual del contribuyente, según lo previsto en el artículo 54 RIRPF. En este supuesto, igual que en el ya analizado de la exclusión de imputación de rentas en la propiedad de vivienda habitual, consideramos que el beneficio previsto está totalmente justificado y que no genera distorsiones en el mercado de vivienda o inequidades relevantes.

2.4. Tributación de los arrendamientos en el IRPF

La Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, en su Disposición Final 6º, introdujo la posibilidad de que los contribuyentes con base imponible inferior a 24.020 euros anuales pudieran deducirse el 10,05 % de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de su vivienda habitual. Desde que en el año 1998 se suprimió una deducción similar, no había existido en el ordenamiento jurídico estatal ningún beneficio fiscal para los arrendatarios. Sí se aprobaron unos años antes beneficios fiscales para los arrendadores: la Ley 40/1998, en su artículo 21.2,

¹³ Fuente: AEAT. Informes Anuales de Recaudación. Ejercicio 2012 (último disponible).

¹⁴

http://www.aeat.es/static_files/AEAT/Estudios/Estadisticas/Informes_Estadisticos/Informes_Anuales_de_Recaudacion_Tributaria/Ejercicio_2012/IART_12.pdf

preveía una reducción del 50% del rendimiento neto en los supuestos de arrendamiento de bienes inmuebles destinados a vivienda. El artículo 23 de la actual LIRPF (Ley 35/2006) incrementa el importe de la reducción, que pasa a ser del 60%, y llegando al 100% cuando el arrendatario tenga una edad comprendida entre 18 y 30 años y unos rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el período impositivo superiores al indicador público de renta de efectos múltiples.

En el Proyecto de Ley de Economía sostenible se proponía la equiparación fiscal de la deducción por alquiler respecto de la deducción por compra de vivienda. Para ello se elevaban los importes de bases imponibles que otorgan derecho a la deducción por alquiler de forma análoga a la deducción por inversión en vivienda habitual. Un arrendatario con una base imponible inferior a 17.707,20 euros podría entonces deducirse 10,05 por 100 de los pagos de alquiler hasta un máximo de 9.040 euros anuales. Entre 17.707,20 y 24.107,20 euros se reducía gradualmente la base de la deducción, y los contribuyentes con bases imponibles superiores a 24.107,20 euros no podrían aplicarse la deducción. Además, se suprimía la aplicación de la reducción del 100 % a los rendimientos por alquiler a jóvenes de entre 30 y 35 años.

Por otra parte, para impulsar el alquiler, también a partir de 2011 se mejora el tratamiento fiscal de las rentas obtenidas por los arrendadores de inmuebles incrementándose del 50 por 100 al 60 por 100 el porcentaje de reducción en la declaración de la renta. Además, se reduce de 35 a 30 años la edad del arrendatario a efectos de la exención del 100 por 100 de las rentas de alquiler. Es decir, si hasta ahora se puede aplicar esta exención cuando se alquila a menores de 35 años, desde el 1 de enero de 2011, se aplicará a los alquileres a menores de 30 años, aunque aquellos propietarios que alquilen a un menor de 35 años antes del 31 de diciembre de 2010, conservarán la exención del 100 por 100 hasta que cumplan los 35 años.

Además de esta deducción estatal, dado que el IRPF es un impuesto parcialmente cedido a las Comunidades Autónomas, prácticamente casi todas (todas menos Aragón, Castilla-La Mancha, Murcia y La Rioja), han establecido deducciones adicionales por alquiler, dirigidas en la mayoría de los casos a los colectivos con mayores dificultades de acceso a la vivienda.

3. Análisis de las novedades incluidas por la ley 26/2014 en relación a la vivienda habitual

3.1. Reducción y deducción por el alquiler de vivienda (Artículo Primero. Trece, Cuarenta y ocho y Ochenta y nueve de la Ley 26/2014, de modificación de la Ley del IRPF)

Si bien inicialmente en el anteproyecto se reducía el porcentaje de reducción de los propietarios del 60% anual para inquilinos mayores de 35 años hasta el

50%, la Ley de reforma mantiene el porcentaje actual del 60% de exención de las rentas de alquiler de vivienda para todos los arrendamientos, eliminando la reducción incrementada del 100% para los arrendamientos a jóvenes menores de 30 años con rendimientos netos del trabajo o de actividades económicas en el período impositivo superiores al IPREM (para el año 2014 de 7.433,14 euros anuales).

Parece evidente pero la norma expresamente señala que la reducción del 60% "sólo resultará aplicable respecto de los rendimientos declarados por el contribuyente" (art. 23.2), lo cual deja al descubierto, que el legislador asume cierto margen para el alquiler sumergido¹⁵. No obstante, la regulación anterior generaba supuestos de fraude que la Dirección General de Tributos se ha encargado de aclarar¹⁶.

Para los inquilinos, se elimina la deducción por alquiler de vivienda con carácter general para aquellos contratos de arrendamiento que se firmen a partir del 1 de enero de 2015. Esta deducción la disfrutaban en la actualidad los contribuyentes cuya base imponible sea inferior a 24.107,20 euros anuales, pudiendo deducirse el 10,05% de las cantidades satisfechas en el período impositivo por el alquiler de su vivienda habitual.

La Ley modifica la *Disposición Transitoria Decimoquinta* estableciendo un régimen transitorio según el cual, pueden aplicar la deducción por alquiler de vivienda en los términos actuales los contribuyentes que hubieran celebrado un contrato de arrendamiento con anterioridad al 1 de enero de 2015 por el que hubieran satisfecho, también con anterioridad a dicha fecha, cantidades por el alquiler de su vivienda habitual, siendo necesario que el contribuyente hubiera tenido derecho a la deducción por dicho alquiler en relación con las cantidades satisfechas por él en un período impositivo devengado con anterioridad a 1 de enero de 2015.

Por ello, si se cumplen los requisitos que permiten la aplicación de la deducción y se tiene intención de alquilar una vivienda, convendría firmar el contrato antes del 31 de diciembre de 2014 para conservar el derecho a deducción, puesto que la firma a partir del 1 de enero de 2015 o incluso la firma sin pago de rentas durante el ejercicio 2014 supone la pérdida de este incentivo fiscal.

¹⁵ Vid. sobre la problemática aplicativa de la norma y el control del fraude, *Fiscalidad Práctica. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas* (Dir. Chico de la Cámara, P., Galán J., Rodríguez Ondarza, J.A., Coord. Menéndez García, G.), Tomo II, Thomson Reuters, Editorial Aranzadi, 2010.

¹⁶ En la Resolución de la DGT de 24 de abril de 2008 (JUR 2008, 169527) se indica que en el caso del arrendamiento de dos habitaciones de la vivienda habitual del arrendador a dos personas menores de 35 años, la reducción del 100% solamente podrá aplicarse en la medida en que dichas habitaciones constituyan la vivienda habitual de los arrendatarios y en la medida en que se cumpla el resto de los requisitos.

3.2. *Renta en especie: Uso de la vivienda habitual (Artículo Primero. Veintiséis de la Ley 26/2014, de modificación de la Ley del IRPF)*

También en lo que afecta al valor de la vivienda como renta en especie la letra a) del art. 43.1 mantiene el 10% del valor catastral siempre que se produzca un uso de vivienda que sea propiedad del pagador, si bien como novedad en el caso de inmuebles localizados en municipios en los que los valores catastrales hayan sido revisados o modificados, o determinados mediante un procedimiento de valoración colectiva de carácter general, de conformidad con la normativa catastral, y hayan entrado en vigor a partir del 1 de enero de 1994, se aplicará un 5%, sin límites adicionales como existía en el anterior texto vigente.

3.3. *Tributación de las plusvalías inmobiliarias (Artículo Primero. Veintiuno, Veinticuatro y Ochenta y cuatro, de la Ley 26/2014, de modificación de la Ley del IRPF)*

Para el cálculo del incremento patrimonial obtenido por la transmisión de un inmueble en el IRPF, actualmente la legislación contempla dos beneficios fiscales. Los coeficientes de corrección monetaria, por un lado, que permiten corregir el valor de adquisición por el efecto de la inflación y por otro lado, los inmuebles y resto de bienes adquiridos antes del 31 de diciembre de 1994 disfrutaban de un régimen transitorio que da derecho a una reducción fiscal por los coeficientes de abatimiento, aplicable a la ganancia obtenida hasta el 20 de enero de 2006.

Pues bien, la reforma fiscal, inicialmente suprimía ambos beneficios, para posteriormente, tras aprobarse una enmienda en el Senado, eliminar únicamente los de corrección monetaria y mantener los coeficientes de abatimiento limitados a 400.000 euros para cada contribuyente (*DT 9ª de la Ley del IRPF*). De este modo siguen siendo de aplicación para las ganancias a las que corresponda la aplicación de dicho régimen transitorio conforme a la normativa actual, en todos los bienes transmitidos desde el 1 de enero de 2015 hasta que la suma acumulada del valor de transmisión de los bienes (incluye por lo tanto inmuebles y resto de bienes) supere los 400.000 euros, sin que puedan reducirse las ganancias patrimoniales a partir de esta cifra. Esta limitación de 400.000 euros se aplica, no a la venta de cada bien de forma individual, sino al conjunto de los mismos, con independencia de que la venta de cada uno de ellos se produzca en momentos distintos.

Por otra parte la Ley de Reforma del IRPF incluye también como novedad la exención de las plusvalías para mayores de 65 años si su destino es la constitución de una renta vitalicia que complemente la pensión. Se crea esta nueva exención para las ganancias patrimoniales derivadas de la transmisión de cualquier bien de su patrimonio, que se añade a la actual exención por transmisión de vivienda habitual por mayores de 65 años o por personas en

situación de dependencia severa o de gran dependencia y a la exención por reinversión en vivienda habitual.

La nueva medida permite eximir de tributación la renta obtenida por transmitir cualquier elemento patrimonial, sea mueble o inmueble (segunda y sucesivas viviendas y otros), siempre que el importe obtenido, con el límite máximo de 240.000 euros, se reinvierta en la constitución de rentas vitalicias que complementen la pensión.

Para beneficiarse de la exención de la ganancia en el año en que se produce la alteración del patrimonio, en el plazo máximo de seis meses desde ésta, el importe total obtenido (hasta 240.000 euros) debe destinarse a constituir una renta vitalicia a favor del contribuyente. Esta ventaja se aplica de forma proporcional, igual que las deducciones por vivienda habitual, de modo que si no se destina la totalidad del importe obtenido a la constitución de la renta vitalicia, la ganancia estará exenta en la parte que proporcionalmente corresponda.

Otra de las medidas que se engloban dentro de la reforma fiscal, aunque ya fue aprobada en julio por el *Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio*¹⁷, consiste en una exención tributaria en los supuestos de daciones en pago de la vivienda habitual del deudor o garante del mismo, y ejecuciones hipotecarias judiciales o notariales, siendo necesario en ambos casos que el propietario de la vivienda habitual no disponga de otros bienes o derechos en cuantía suficiente para satisfacer la totalidad de la deuda y evitar la enajenación de la vivienda.

Hasta ahora, un contribuyente que hubiera garantizado con hipoteca sobre su vivienda una deuda y no pudiera pagarla, debía hacer frente a una ejecución o negociaba una dación en pago, con la consiguiente generación de una ganancia patrimonial que en su caso le obligaría a pagar IRPF por dicho concepto. Con el cambio normativo producido, la plusvalía derivada de la dación en pago o de la ejecución hipotecaria quedaría exenta, estableciéndose además que la normativa tenga efectos retroactivos desde enero de 2014 y los ejercicios anteriores no prescritos.

¹⁷ De dicha modificación dimos cuenta en un número anterior de esta Revista bajo el título: "Adiós a los obstáculos fiscales a las daciones en pago de deuda hipotecaria", Novedades Normativas, Revista CESCO de Derecho de Consumo, Nº 10/2014, <http://cesco.revista.uclm.es/index.php/cesco/article/view/545/468>. Señalábamos pues que el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, contenía medidas legislativas de carácter urgente, avanzando así modificaciones incluidas en el entonces Anteproyecto de Ley de Reforma Fiscal, como las exenciones a ganancias patrimoniales consecuencia de la dación en pago o de la ejecución hipotecaria que afecte a la vivienda habitual. A este respecto, la urgencia se centraba esencialmente en dar solución al intenso debate social que se producía ante la incongruencia del gravamen frente a la precariedad en que quedaba el propietario originario de la vivienda. Además el diseño de la exención es amplio puesto que prácticamente no se introducen requisitos adicionales para la aplicación de la exención.

4. Consideraciones acerca del viraje en el tratamiento fiscal de la vivienda habitual

La política fiscal puede utilizarse, por tanto, como instrumento estabilizador de la economía, a través de mecanismos automáticos (IRPF altamente progresivo, por ejemplo) o con la utilización de decisiones discrecionales de modificación de ingresos y gastos. Ambos mecanismos plantean inconvenientes, si bien la doctrina coincide en criticar especialmente los segundos por las dificultades que plantea evaluar el momento concreto del ciclo económico en el que nos hallamos, el grado de saneamiento de las finanzas públicas, su irreversibilidad, su escasa flexibilidad, su imprevisibilidad y su eficacia.

En tiempos de crisis, la efectividad del derecho a una vivienda digna encuentra aún más obstáculos de los habituales: los precios no disminuyen al mismo ritmo que la capacidad económica de las familias, el endeudamiento ha crecido desmesuradamente y el mercado del alquiler no acaba de desarrollarse como sería deseable, en gran parte por la falta de incentivos y por la aún elevada inseguridad que perciben los arrendadores.

Teniendo la perspectiva de las últimas modificaciones recientemente adoptadas, observamos que, respecto a la supresión de la *deducción por inversión en vivienda*, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica”, en su Exposición de Motivos, la califica como una medida destinada a contribuir a la consolidación fiscal, es decir, a reajustar el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos como consecuencia del cambio de ciclo económico. No hay que olvidar que esta deducción es muy costosa para las arcas públicas, pues además de ser, como ya se ha mencionado, bastante regresiva, discrimina la inversión en vivienda frente al resto de inversiones, contribuye al alza de los precios, incentiva la propiedad frente al alquiler y también, como se ha comprobado durante el período de crisis económica en que nos encontramos, ha contribuido a que muchos contribuyentes apostaran por un riesgo financiero excesivo¹⁸.

En este sentido y dado el contexto actual de la economía española, caracterizado por un elevado volumen de construcción de nuevas viviendas y un muy alto porcentaje de residencias principales en propiedad, “resulta particularmente necesario alcanzar un equilibrio adecuado entre los argumentos sociales y

¹⁸ Como ha señalado GARCÍA CALVENTE, Y., “pese a su irretroactividad, la supresión de la deducción supondrá un importante ahorro fiscal, pero ello ayudará poco a la puesta en práctica de una política de vivienda más equitativa si no va acompañada de un incremento del gasto en políticas sociales de vivienda. Y por el momento, no parece que vaya a producirse un incremento en tal sentido”, “Incidencia de la política económica...”, op. cit.

económicos en favor de la tenencia de viviendas en propiedad y los argumentos de eficiencia económica en favor de la neutralidad fiscal”¹⁹.

De este modo, las novedades introducidas ahora por la *Ley 26/2014* optan por el objetivo de *neutralidad absoluta*, claramente la orientación que imbuyó las propuestas incluidas en el Informe de la Comisión de expertos para la reforma fiscal de febrero de 2014²⁰. Y decimos, *neutralidad absoluta*, pues se lleva a la letra de ley en sus tres vertientes: en el tratamiento de la tenencia de la vivienda en propiedad frente al alquiler; en la decisión de invertir en vivienda frente a otros activos alternativos; en la decisión de consumir en vivienda frente al consumo de otros bienes. Estas orientaciones se traducen y explicitan en las distintas modificaciones que son aprobadas con la matización siguiente.

En tal sentido, es interesante destacar que la Comisión de expertos formula sus propuestas con la idea de tratar a la *vivienda como un bien de consumo* y ofrecer un idéntico gravamen que en el IVA, combinando la imputación de la vivienda en el IRPF con el tipo aplicado a la vivienda en el IVA, que se propone mantener en el 10%, alcance un nivel de imposición similar al tipo general del IVA, resultado que se conseguiría mediante un valor catastral del 50% del valor real y el tipo de la base del ahorro del IRPF se situase en el 20%²¹.

En estos términos, si bien esta última propuesta no se ha trasladado a la norma legal, podríamos concluir que triunfa la óptica de eficiencia económica frente a la ponderación de los bienes jurídicos protegidos en el diseño actual del IRPF que será aplicable a partir de enero del 2015. No obstante, como hemos señalado, la política fiscal es un instrumento de gran eficacia para coadyuvar al pleno desarrollo del derecho a una vivienda digna. Por tanto, la política fiscal, con independencia de las ideologías subyacentes en las decisiones a adoptar, debe tener siempre como principal fuente de inspiración los valores constitucionales y los principios que rigen nuestro sistema tributario, espíritu que parece haberse olvidado en gran medida²².

En definitiva, las medidas adoptadas son el resultado de la búsqueda de neutralidad del sistema tributario que había recomendado la Comisión de expertos para la reforma fiscal y mediante ellas se consolida un viraje en la política fiscal de la vivienda habitual en el IRPF que ya había sido iniciado anteriormente, principalmente, con la eliminación de la deducción por adquisición de la vivienda habitual.

En otras palabras, el legislador no ha buscado hacer compatible un adecuado desarrollo de la relación entre política económica y derecho a una vivienda digna,

¹⁹ GARCÍA VAQUERO, V. y MARTÍNEZ, J., *Fiscalidad de la Vivienda en España*. Documentos Ocasionales, nº 0506, Banco de España, p. 27.

²⁰ Vid. *Informe de la Comisión de expertos para la reforma del sistema tributario español*, Febrero de 2014, Anexo: Tratamiento fiscal de la vivienda, p. 164.

²¹ *Informe de la Comisión de expertos...*, op. Cit., p. 166.

²² GARCÍA CALVENTE, Y., “Incidencia de la política económica, en prensa...”, op. Cit.

que puede hacer resentirse la configuración y contenido del derecho al acceso a una vivienda digna en nuestro ordenamiento tributario, cuestión que precisa de atención especial ante la grave crisis económica actual. Queda por saber si el *cambio de tendencia*, guiado por la neutralidad a ultranza, y que ha concatenado las últimas modificaciones culminadas ahora por la *Ley 26/2014*, ayudarán a ajustar al menos el mercado de la vivienda, una vez que los términos del mencionado equilibrio entre argumentos sociales y económicos no se han puesto en la balanza.