

Impuesto sobre la venta de edificaciones: posibilidad de traslación

A partir de 1 de enero de 1962 han entrado en vigor las nuevas tarifas de la cuota de licencia fiscal del Impuesto industrial. En lo que a la construcción respecta, encontramos un nuevo apartado que, por su importancia y repercusiones, interesa destacar y comentar. Es éste el epígrafe 6.141 referido a la "Venta de edificaciones en su totalidad, por partes o pisos, bien para vivienda o para locales de negocio, construídas para tal fin directamente o por medio de contratistas, subcontratistas o destajistas". Las cuotas que se aplicarán, con independencia de las que pueda corresponder satisfacer por la actividad de construcción, son de dos tipos: Una fija, cualquiera que sea el número y superficie de las construcciones dedicadas a la venta, que va desde las 4.000 pesetas en Madrid y Barcelona hasta las 1.000 pesetas en las poblaciones de menos de 100.000 habitantes; y otra variable por cada metro cuadrado edificado o a edificar. Esta última ofrece tres distinciones:

1) Edificaciones destinadas a viviendas o locales de negocio:

	Pesetas M ²
En Madrid y Barcelona	45
En poblaciones de más de 200.000 habitantes	35
En poblaciones de más de 100.000 a 200.000 habitantes.	20
En poblaciones de más de 25.000 a 100.000 habitantes.	15
En las restantes poblaciones	10

2) Cuando se trate de hoteles, villas, torres, cármenes, etc., en cualquier población, 50 pesetas metro cuadrado.

3) Cuando se trate de viviendas declaradas de "renta limitada", en cualquier población, 5 pesetas metro cuadrado.

Después de leer esto nos podemos preguntar: ¿Choca esta medida con la política proteccionista que se quiere seguir con la construcción? En principio, parece que es un obstáculo más, grande o pequeño, ya veremos; pero sí un obstáculo a la construcción de vivien-

das para la venta. Podemos pensar también que sea una medida de Política Fiscal para fomentar la edificación de casas de alquiler, pero en seguida comprendemos que esa pequeña ventaja, por sí sola, no compensa en manera alguna el meterse en el ámbito de la Ley de Arrendamientos Urbanos. Entonces, ¿es una medida encontrada con las medidas proteccionistas? La Hacienda tiene por norma justificar las cargas que impone y por tanto así nos lo explica en este caso. Pretende gravar no los beneficios del constructor derivados de su actividad constructiva—ya gravados aparte—, sino los beneficios que la venta de pisos y locales comerciales proporcionan. Tal actividad lucrativa debe someterse a impuesto, puesto que es una fuente de ingresos que hasta ahora había escapado a un gravamen directo. Así, pues, no tiene nada que ver con los beneficios derivados de la construcción de viviendas, sino con su venta, y si una misma persona—contratista que vende una casa edificada por él—soporta las dos cargas, que no piense en una duplicidad del impuesto, sino en gravámenes distintos a actividades distintas.

Queda bien clara la postura jurídica sustentada por la Hacienda. Lo que ya no queda tan claro son las consecuencias que puedan derivarse de este impuesto. Vamos a analizar algunas presentando unos ejemplos:

1) El pequeño contratista que con sus ahorrillos desee hacer una casa para vender por pisos—casa ni grande ni lujosa debido a sus pequeñas disposiciones y, por tanto, sin aspiraciones de cuantiosas ganancias—se encontrará que, según el nuevo impuesto, tendrá que pagar, si es de Madrid o Barcelona, 4.000 pesetas por vender pisos, y, además, 45 pesetas por metro cuadrado edificado. Supongamos que la casa consta de cinco plantas de 200 metros cuadrados cada una, entonces abonará a la Hacienda 49.000 pesetas por la venta de esos pisos, lo cual puede ser un obstáculo que frene la iniciativa de este pequeño contratista.

2) Un caso parecido puede presentarse al pequeño promotor privado que deseando invertir en la construcción se encuentre con el mismo problema y dirija su dinero a otro lado.

3) Pensemos ahora en el señor cuya actividad profesional sea el construir viviendas para la venta. No teniendo más remedio que satisfacer el precio del impuesto, buscará la forma de compensar esos ingresos que deja de percibir, y una de las maneras de hacerlo es intentando la traslación de ese impuesto. ¿Puede conseguirse esa traslación? El caso es tan interesante que merece la pena detenerse en su estudio.

Para centrar el problema vamos a tratar de ver si se puede trasladar hacia adelante—esto es, al comprador—un impuesto parcial sobre los beneficios en el caso de libre competencia.

Varios de los investigadores financieros (Wagner, Seligmen, Lauwereyns, etc.) sostenían que "...todos los fuertes acaban trasladando a los débiles el peso del impuesto", lo cual no parece muy firme, pues cabe preguntarse por qué si eran los más fuertes, sostenían el precio antes del impuesto en lugar de encarecerlo en virtud de su fortaleza precisamente.

Parieu da un paso más, y en su obra *Traité des impôts* afirma: "El peso del impuesto, al menos a corto plazo, recae sobre aquel objeto cuya oferta no puede restringirse. El impuesto será trasladado totalmente o en parte si el objeto o bien sometido a imposición es susceptible de alguna restricción en su oferta, de tal suerte que el proceso de traslación del impuesto acontece o no en virtud de la variación a la que es susceptible la oferta de un bien."

Aunque es cierto que el grado en el que puede restringirse la oferta desempeña un papel importante en el proceso de traslación, sólo este factor, de por sí, es insuficiente para lograr una explicación del problema. Es Dalton el que, a pesar de reducir el proceso de traslación al valor que tienen las elasticidades de oferta y demanda, da el mayor paso en la justificación del problema. En su obra *Principios de Hacienda Pública* formula un teorema que dice: "El peso de un impuesto establecido sobre cualquier bien se divide entre demandantes y oferentes en proporción a la elasticidad de oferta y de demanda del bien gravado." Veámoslo gráficamente (fig. 1):

$D_1 D_2$ es la curva de demanda y $C_1 C_2$ la curva de oferta de una mercancía o servicio. BE será el precio por unidad, de equilibrio, y BJ la cantidad vendida por unidad de tiempo a dicho precio. Al establecerse un impuesto que grave dicha mercancía o servicio vamos a suponer que recae sobre los vendedores, elevando por consiguiente sus costes de producción. Traduciendo esto al gráfico supone el desplazamiento en vertical de la curva de oferta de la posición primitiva $C_1 C_2$ a la $C'_1 C'_2$. AG indica el impuesto por unidad de bien vendido; AF es el nuevo precio de equilibrio y AI la nueva cantidad vendida a dicho precio. Esta contracción de la demanda en la cantidad HB es debida

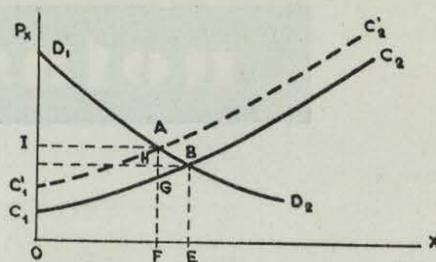


Fig. 1.

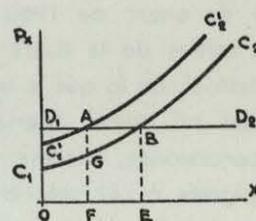


Fig. 2.

a que ahora tienen que pagar AH de más con respecto a lo que pagaban antes. Sin embargo, vemos que el peso del impuesto AG es satisfecho por demandantes (AH) y oferentes (HG) en una cierta proporción de la que nos va a dar idea el cociente de las elasticidades de oferta y demanda. En efecto:

$$\epsilon = - \frac{\frac{HB}{BJ}}{\frac{AH}{BE}} \quad \eta = - \frac{\frac{BH}{BJ}}{\frac{HG}{BE}} \quad \frac{\epsilon}{\eta} = - \frac{HG}{AH}$$

Es decir, el peso del impuesto se divide entre compradores y vendedores de acuerdo con la relación que existe entre la elasticidad de oferta y la elasticidad de demanda. Según sean las curvas de oferta y demanda, la repercusión será total, parcial o nula. Vamos a ver alguno de los casos que pueden presentarse.

1) Si la demanda es perfectamente elástica (fig. 2), $D_1 D_2$ se convierte en una línea horizontal recta y entonces coinciden A con H , desapareciendo AH , lo que nos indica que el precio no se mueve al establecerse el gravamen, aunque, como consecuencia, al seguirse elevando la curva de oferta las ventas disminuyen. El impuesto es soportado totalmente por los vendedores, no habiendo por tanto posibilidad de traslación hacia adelante.

2) Si sucediese lo contrario, o sea que la demanda fuese perfectamente inelástica D_1 D_2 , se convertiría en una línea vertical, elevándose el precio una cantidad igual al impuesto, mientras que las ventas, debido a la rigidez absoluta de la demanda, no variarían (fig. 3). En este caso son los compradores los que soportarían todo el peso del impuesto y se habría logrado la traslación total hacia adelante.

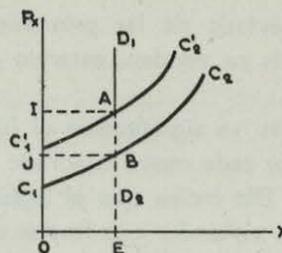


Fig. 3.

3) Si la oferta fuese totalmente elástica (fig. 4), C_1 C_2 y C'_1 C'_2 pasarían a ser líneas horizontales, coincidiendo los puntos H y G, y entonces AH sería igual a AG, lográndose el mismo efecto de traslación total hacia adelante, como en el caso anterior. No obstante, la cantidad vendida disminuye como efecto de la imposición, al aumentarse el precio.

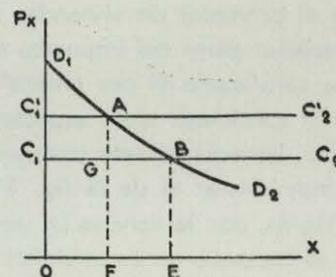


Fig. 4.

4) Por último, si la oferta fuese perfectamente rígida, C_1 C_2 se convertiría en una línea vertical, y C'_1 C'_2 coincidiría con ella, coincidiendo con B los puntos A, H y G. El precio permanece invariable y el impuesto es pagado en su totalidad por el vendedor (fig. 5).

Fácilmente puede comprenderse que la realidad del proceso de traslación se hallará comprendida en los casos anteriores, de tal suerte que los procesos reales serán tipos intermedios entre los cuatro supuestos antes citados. Así se podrán determinar *a priori* las posibilidades de traslación del impuesto, conociendo las elasticidades de cada una de las mercancías sujetas a gravamen.

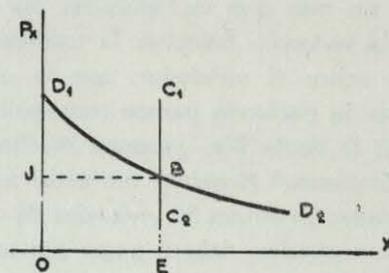


Fig. 5.

Volviendo ahora a nuestro campo y al caso concreto de la posibilidad de trasladar el impuesto sobre la venta de edificaciones, hemos de hacer algunas reflexiones. La primera y más general es que pocas veces se dan los casos límites expuestos en las figuras 2, 3, 4 y 5 para la oferta y demanda de viviendas en régimen de propiedad. Por ello cabe asegurar que la traslación de este impuesto no será total hacia adelante, pero tampoco será satisfecho totalmente por el vendedor. Lo que sí ocurrirá en todos los casos es una restricción de las viviendas construídas, unas veces debido a los oferentes y otras a los demandantes. En efecto, en los casos en que la curva de demanda sea bastante elástica, como el precio variará poco, será el vendedor el que cargue con la mayor parte del impuesto, lo que le puede obligar a abandonar el mercado, dejando por consiguiente de construir. En el extremo contrario, caso de una curva de oferta muy elástica, al no llegar los compradores a los precios exigidos se contrae la cantidad de viviendas ofrecidas, restringiéndose también la construcción. Así, pues, de una forma o de otra la que se resiente en definitiva es la industria de la construcción.

No parece, pues, muy conveniente esta nueva carga en un período en el que interesa activar esta industria. Es cierto que los tiros no van dirigidos contra ella, sino contra las ganancias de la venta de pisos, pero no se pueden cerrar los ojos a la hora de implantar un nuevo impuesto. Si uno de los objetivos hoy buscados con más ahinco por todos es poder bajar el coste de una vivienda para hacerla asequible a estratos de población de recursos más débiles, no parece muy congruente el elevarlo por otro lado, como consecuencia de un efecto inducido de este tipo. Atención, pues, a estos efectos inducidos, ya que observándolos y midiéndolos pueden deducirse enseñanzas que aconsejen un cambio de criterio.

Queda una faceta de este problema sobre la que no hemos hecho alusión, pero que no puede quedar sin comentario. Es ésta el apartado 3 del citado epígrafe 6.141, referente a las viviendas declaradas de "renta limitada". Entre ellas, a pesar de no hacerlo constar, consideramos las llamadas "subvencionadas", por no ser

más que un apartado de las primeras. Además, son éstas las que más se venden, estando por ello sujetas a este impuesto.

Desde luego es ya significativo el hecho de que la cuota a pagar por cada metro cuadrado construido baje a cinco pesetas. Ello indica que el legislador no olvida que son éstas las viviendas que hoy se construyen para vender a los obreros y empleados, y tal vez, sospechando una reducción del número de viviendas construidas como efecto del impuesto, quiera evitarla, no cargando tanto las cuotas.

Pensando en el promotor de viviendas subvencionadas, ¿puede trasladar parte del impuesto o por el contrario tiene que satisfacerlo él por entero?

Acudiendo, sin considerar otros aspectos, a la situación del mercado, inmediatamente podríamos situarnos en un estado muy similar al de la fig. 3; esto es, en una demanda rígida, con la conclusión de que podríamos repercutir el impuesto en su totalidad. Ahora bien: existen imperativos legales para así hacerlo, pues el precio de venta viene establecido como es sabido por la aplicación de unos coeficientes que lo señalan automáticamente sin más que multiplicarlos por la superficie útil de la vivienda. Entonces la totalidad del impuesto recae sobre el vendedor, con lo que el fin pretendido por la Hacienda parece conseguido. Dejando a un lado la cuota fija, ¿supone mucho sacrificio el pago del impuesto? Hagamos números: suponiendo que este promotor construye 50 viviendas de una media de 60 metros cuadrados, deberá pagar por ambas cuotas 19.000 pesetas. Esta cantidad, que a primera vista parece soportable, en un negocio de este tipo no lo es tanto, debido principalmente a que la venta no se realiza al contado, sino a plazas, y en cambio el impuesto se paga de golpe. Esto, aunque de momento no desaliente al promotor, puede ser causa de malestar, sobre todo viendo que el vendedor de viviendas de otra clase repercute parte del impuesto. Este mismo razonamiento no habla muy bien del principio de equidad del impuesto propugnado por los hacendistas.

¿Puede haber una solución a este estado de cosas? Siendo imposible la traslación y contrario a la Ley la evasión, el único camino que queda, pese a no ser del agrado de los teóricos de la Hacienda, es la exención. Hacia allí han de dirigirse los esfuerzos para lograr la

reducción total o parcial del impuesto. ¿Es posible la exención en este caso? La total no parece posible, pero en cambio sí la parcial. Una de las muchas exenciones fiscales a que puede acogerse el promotor de viviendas subvencionadas, recogida en el decreto de 24 de junio de 1955 (arts. 28 y 29), aunque no claramente sí parece indicárnoslo. En la enumeración de exenciones y en el punto "Contribución sobre las utilidades de la riqueza mobiliaria" exime del 90 por 100 de la "Contribución territorial urbana, y en general toda clase de contribuciones, impuestos, arbitrios, derechos o tasas u otro cualquier gravamen, incluso los que graven materiales de construcción o la ejecución de las obras: arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos. (Se exceptúan las contribuciones especiales de los Ayuntamientos, como consecuencia de obras y servicios de urbanización.)."

Por todo esto creemos puede pedirse la exención del 90 por 100 del impuesto, lo cual colocaría ya a estos promotores en una situación de equidad ante los demás vendedores de viviendas que logran trasladar parte del impuesto.

Por último, un ligero cálculo para hacernos una idea de lo que puede suponer a la Hacienda un impuesto de este tipo. Vamos a partir de un objetivo social, cual es el mantener el pleno empleo de los obreros de la construcción. Si el rendimiento anual por obrero se estima en 52,5 metros cuadrados, los 300.000 obreros construirán 15.750.000 metros cuadrados (1). Suponiendo ahora que el 60 por 100 de esta superficie es para vender, nos quedan, a efectos de base impositiva, 9.450.000 metros cuadrados, que a una media de 20 pesetas metro cuadrado, suponen 189 millones de pesetas, cifra que se vería incrementada con las cuotas fijas del impuesto.

Ya sabemos que proporcionalmente la construcción es el sector que menos presión fiscal soporta, y tal vez sea por eso por lo que la Hacienda quiera empezar a equipararlo a los demás sectores productivos, pero tampoco hay que olvidar que ninguno de éstos está sujeto a las variaciones y paralizaciones de aquél, luego bien merece un poco de gracia en atención a la función social que desempeña, tan necesaria en estos tiempos.

(1) J. L. de Arrese: *Política de vivienda*, 2.º tomo, 1961.