

Impost als habitatges buits

Avaluació d'una política pensada per fer front a l'existència d'habitatges buits i impulsar el lloguer social

Nom del programa
Impost als Habitatges Buits (IHB)

Programa impulsat per
Parlament de Catalunya

Àmbit
Habitatge

Tipologia d'avaluació
Impacte

Objectiu
Conèixer l'impacte que ha tingut la introducció de l'IHB en la modificació del mercat immobiliari

Període d'anàlisi
2014-2019

Avaluació encarregada per
Secretaria d'Hisenda del Departament d'Economia i Hisenda de la Generalitat de Catalunya

Avaluació realitzada per
Ivàlua

Analistes
Federico Todeschini, Mireia Borrell Porta, amb la col·laboració inicial d'Anna Segura i Ramon Sabés-Figuera

Data de realització
Setembre 2022

L'any 2015 es va aprovar la Llei 14/2015 de l'Impost sobre els Habitatges Buits (IHB) amb l'objectiu de reduir l'estoc d'habitatges buits i augmentar els de lloguer social. L'impost grava l'incompliment de la funció social de la propietat dels habitatges pel fet de romandre desocupats de manera permanent. La intervenció està en línia amb mesures aprovades a diferents països europeus, però l'evidència internacional sobre l'efectivitat de les mateixes és encara escassa. A Espanya, Catalunya és una de les comunitats pioneres en aquest tipus de mesures.

L'avaluació busca identificar l'efecte de l'impost sobre el nombre d'habitatges buits, el preu del lloguer i la mobilització d'una part del parc d'habitatge cap al lloguer assequible. L'anàlisi és causal en el sentit que intenta separar l'efecte de l'impost d'altres factors que poden haver influït en aquesta variable, com ara la situació econòmica, els canvis sociodemogràfics o altres canvis legislatius contemporanis.

L'efecte de l'impost sobre el nombre d'habitatges buits i el preu del lloguer no és (estadísticament) significatiu. Tanmateix, l'impost està associat amb un increment de la mobilització de l'estoc d'habitat-

ges cap al lloguer assequible, però el resultat està subjecte a biaixos importants i poc quantificables. El fet que hi hagi una mobilització de l'estoc d'habitatges però no disminueixi el nombre d'habitatges buits es pot explicar pel fet que cada any hi ha nous habitatges que esdevenen buits, contrarestant així els habitatges que passen d'estar buits a estar en lloguer social.

Les dades del Registre d'Habitatges buits i ocupats sense títol habilitant (RHBO) no són suficients a l'hora de fer l'anàlisi per extreure'n conclusions robustes, ja que no captura tot el gruix de persones – físiques o jurídiques – que estan subjectes a l'impost. Caldria establir els mecanismes corresponents per la creació de dades rellevants per les avaluacions que es prevegin.

Problemàtica i intervenció

La concentració d'habitatges buits genera exclusió residencial per a persones amb rendes més baixes, externalitats negatives sobre l'entorn i conseqüències fiscals sobre els governs corresponents. Per fer front a aquestes problemàtiques, i en especial a l'exclusió residencial, la Generalitat de Catalunya va introduir l'IHB.

Existència d'habitatges buits

El Cens del 2011 va estimar que un 11% dels 3.860.000 habitatges residencials a Catalunya estaven buits, i el mateix passava amb 23.115 dels habitatges construïts entre el 2007 i el 2011. L'existència d'un estoc important d'habitatges buits és una situació socialment no desitjada per diversos motius: en primer lloc, constitueix una ineficiència des del punt de vista de l'assignació dels recursos. En segon lloc, la concentració d'habitatges buits genera externalitats negatives sobre les persones i barris en què s'ubiquen - tals com la degradació dels habitatges o la probabilitat de que siguin ocupats - i porta a un increment de la percepció d'inseguretat del veïnat que perdura en el temps. Finalment, genera unes desigualtats elevades, ja que, en un context en un context de poca oferta d'habitatge disponible (és a dir, que es posa en lloguer), dificulta l'accés a l'habitatge a les famílies de rendes més baixes, i particularment a immigrants i famílies monoparentals.

L'impost

Recentment, s'han començat a introduir iniciatives dels governs per contenir el dany que causen les concentracions d'habitatges buits. De fet, en els darrers anys, gravar els habitatges buits s'ha convertit en una eina cada cop més popular entre els governs. A Espanya, Catalunya ha estat una de les comunitats autònomes pioneres en la introducció d'aquest tipus d'impost. El País Basc i Andalusia també han fet passos en aquest sentit, si bé amb un èxit moderat. Tot i que l'impost sobre els habitatges buits és un instrument que està sent utilitzat en diversos contextos, l'evidència sobre la seva efectivitat és escassa.

En aquest context, l'any 2015 el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 14/2015, de l'impost sobre els habitatges buits. En el moment de l'avaluació l'impost afectava els habitatges de persones jurídiques, buits durant més de 2 anys sense causa justificada i situats en municipis d'alta demanda. El càlcul de la base imposable es segons els metres quadrats i existeixen bonificacions per qui dedica part dels habitatges a lloguer assequible.



11% dels 3.860.000 habitatges residencials a Catalunya estaven buits al 2011



L'exclusió residencial afecta més a immigrants i dones



Impost sobre els habitatges buits



Reduir el preu de l'habitatge i afavorir el lloguer assequible

Avaluació

L'avaluació aporta informació sobre el grau de modificació del mercat immobiliari que ha comportat la introducció de l'IHB, concretament en l'estoc d'habitatges buits, el preu del lloguer i els habitatges cedits per lloguer social. Per fer-ho s'utilitza el mètode de dobles diferències, aprofitant les diferències entre municipis i els tempos de la implementació.

Indicadors

El registre d'habitatges buits (RHBO) no captura tot el gruix de persones – físiques o jurídiques – que estan subjectes a l'impost, i per tant no pot aportar les dades necessàries per efectuar l'avaluació. Com a conseqüència, per determinar el nombre d'habitatges buits en el mercat s'utilitza el consum anual d'aigua proporcionat per l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA). Seguint les indicacions de l'ACA, es considera buit un habitatge amb un consum d'aigua inferior als 3 m³ anuals. Aquest indicador indirecte genera errors de mesura que poden esbiaixar els estimadors.

Per conèixer els habitatges cedits, es disposa de dades de l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC) sobre la quantitat d'habitatges que diferents entitats financeres amb personalitat jurídica han cedit a les Administracions. No hi ha dades sobre les quantitats cedides al tercer sector.

Quant al preu del lloguer, s'obté la informació del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana del govern espanyol sobre el preu de compra del m² en el mercat, el preu mensual del lloguer i el preu mensual del m² de lloguer.

L'avaluació aporta informació sobre l'estoc d'habitatges buits, el preu del lloguer i els habitatges cedits per lloguer social.

Indicadors d'avaluació de l'IHB



Habitatges buits

Total d'habitatges amb consum anual d'aigua inferior a 3 m³.



Habitatges cedits

Quantitat d'habitatges que entitats financeres amb personalitat jurídica han cedit a administracions.



Preu del lloguer

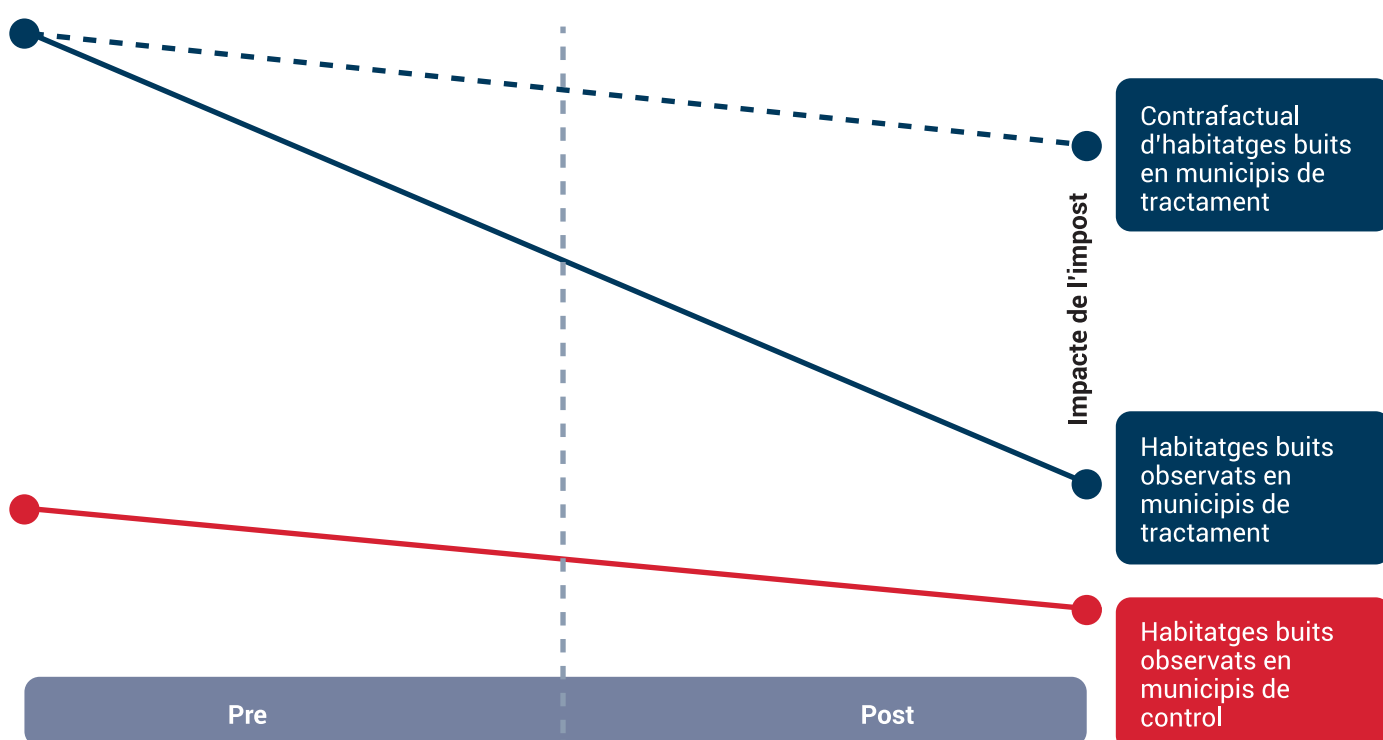
Preu del m² en el mercat, preu mensual del lloguer i preu mensual del m² de lloguer.

Metodologia

Per tal de determinar l'impacte causal de l'IHB sobre l'estoc d'habitatges buits, els habitatges cedits per lloguer social i el preu del lloguer s'ha fet servir el mètode de dobles diferències. Idealment, la comparativa seria entre els municipis subjectes a l'impost (alta demanda residencial) i els que no n'estan (baixa demanda residencial), abans i després de la implementació de l'impost. Tanmateix, el diagnòstic de tendències paral·leles suggereix que els municipis de baixa i alta demanda són força diferents entre sí, i per tant, cal buscar una comparativa més adequada. Aquesta varia segons la variable d'interès explorada però es limita als municipis tractats i explota la diferent intensitat (alta o baixa) d'habitatges en mans de persones jurídiques afectades i la proporció (alta o baixa) d'habitatges buits. A més a més, la variació temporal és doble i l'anàlisi es fa tenint en compte tant el decret llei del 2014 sobre la designació de municipis d'alta demanda com la llei del 2016, que afegeix més municipis a la llista existent.

S'ha realitzat l'anàlisi mitjançant la metodologia de dobles diferències.

Implementació de l'impost



Resultats

En general, l'efecte de l'impost ha estat limitat, i la robustesa dels resultats s'ha vist compromesa per la manca de dades.

L'efecte de l'impost sobre el nombre d'habitatges buits i el preu del lloguer no és estadísticament significatiu.

Per tant, no es pot descartar que l'impacte hagi estat nul o molt baix. Això pot ser degut a la definició del fet imposable, que limita els habitatges subjectes a gravamen, així com a una baixa càrrega impositiva.

L'impost està associat amb un increment de la mobilització de l'estoc d'habitatges cap al lloguer assequible. Tanmateix, aquest resultat està subjecte a biaixos importants i poc quantificables.

El fet que hi hagi una mobilització de l'estoc d'habitatges però no disminueixi el nombre d'habitatges buits subjectes a l'impost es pot explicar pel fet que cada any hi ha nous habitatges que esdevenen buits, contrarestant així els habitatges que passen de buits a lloguer social.

L'anàlisi té limitacions importants que demanen cautela amb les conclusions que se'n puguin derivar.

La manca de dades rellevants, la dificultat en trobar municipis comparables per l'anàlisi i la contemporaneïtat de la llei de l'IHB amb la llei 24/2015 dificulta l'anàlisi.

L'efecte de l'impost sobre el nombre d'habitatges buits i el preu del lloguer no és significatiu



Aprentatges

El compromís amb l'avaluació necessita vincular-se a un compromís amb les dades

Les dificultats en l'accés a la dades en aquesta avaluació han contribuït a la modificació del Codi Tributari de Catalunya per tal que es subministrin dades a Ivàlua amb la finalitat d'elaborar estudis d'avaluació d'impacte dels impostos propis i cedits, quan aquesta actuï per encàrrec de l'òrgan competent en matèria d'hisenda. Aquest és un aspecte clau en la institucionalització de l'avaluació a Catalunya.

Cal fer front als problemes del mercat de l'habitatge de forma holística

La política d'habitatge necessita una estratègia coordinada en els diferents fronts (lloguer, habitatges buits, impagaments...).

Els municipis on s'ha implementat l'impost tenen unes característiques determinades

En municipis costaners i/o amb una densitat poblacional més elevada és on es concentra l'aplicació de l'IHB.

Recomanacions



Modificar l'actual registre d'habitatges buits

El registre no captura tot el gruix de persones – físiques o jurídiques – que estan subjectes a l'impost, i per tant no pot aportar les dades necessàries per efectuar l'avaluació.



Fer un seguiment de l'ús dels recursos obtinguts amb l'impost

Actualment, l'AHC fa un seguiment dels recursos de l'agència i concreta les accions efectuades amb el seu pressupost. No obstant això, no és possible distingir els recursos de l'impost d'altres recursos, i per tant, la recomanació seria que existís aquesta distinció, a fi que es pogués veure a què es destinen els recursos de l'impost.



Preveure la creació de bases de dades des de la fase de disseny de la intervenció

És important que quan es dissenyi una intervenció pública, es prevegi la creació de bases de dades necessàries per l'avaluació.

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat