



EL FINANÇAMENT DE LA POLÍTICA D'HABITATGE

JOAN RÀFOLS

*Economista*

**1. Introducció**

**2. La política d'habitatge a Espanya als anys vuitanta**

- 2.1. El Plan Trienal de la Vivienda (1981-1983)
- 2.2. El Plan Cuatrienal de la Vivienda (1984-1987)
- 2.3. Programes anuals d'actuacions protegibles 1988-1991, a finals de 1987

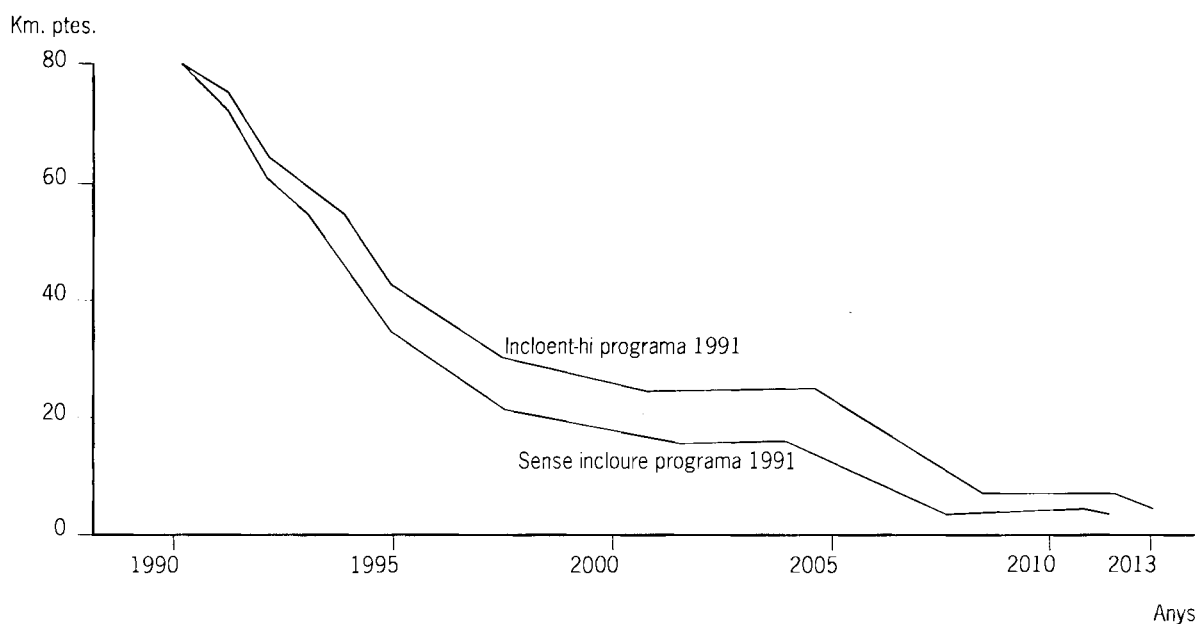
## EL FINANÇAMENT DE LA POLÍTICA D'HABITATGE

**1. Introducció**

En els últims anys, el problema de l'habitatge a Espanya —especialment a les grans ciutats— ha excedit els límits estrictament econòmics per constituir-se en una de les preocupacions més esteses entre la població, i ja són moltes les veus que des de tots els estaments socials reclamen l'aportació de solucions. Malauradament, la situació actual és de tal complexitat que avançar en la seva resolució exigeix, a més de canvis legals, una voluntat política decidida. La provisió de més fons pressupostari és necessària, però no suficient. Són imprescindibles noves mesures i la coordinació dels diferents instruments fiscals, financers i pressupostaris —que integren el sistema de política d'habitatge—, juntament amb una assumpció de les seves responsabilitats en el tema per part del Govern central, les comunitats autònomes i els ajuntaments, d'acord amb les respectives competències que el marc constitucional assenyala.

**2. La política d'habitatge a Espanya als anys vuitanta**

La protecció a la construcció i l'adquisició d'habitatge s'ha desenvolupat a Espanya mitjançant el sistema d'*habitatges de protecció oficial* (HPO). Aquest sistema va ser objecte d'actualització en els Reials Decrets Llei 31/78 i 3148/1978, i amb retocs ha estat vigent durant els anys vuitanta. Des d'aleshores, s'ha evolucionat en favor d'un sistema d'ajuts més personalitzat, d'acord amb el nivell d'ingressos dels adquirents i en la recerca de mecanismes que reforcin la promoció pública en l'oferta d'habitatges per a famílies amb menors nivells d'ingressos. L'esquema de HPO s'ha instrumentat mitjançant mecanismes d'assegurament del finançament a la promoció i adquisició, d'una normativa legal que consagrava el seu caràcter d'habitatges de preuregulat i d'importantes exencions fiscals en la transmissió i ús dels habitatges.

**Figura 1. Cost estimat dels subsidis i subvencions dels programes d'habitatges (des de 1981)**

Les mesures adoptades en la fase inicial de la política d'habitatges de protecció oficial tenien un fort component de foment de la producció de residències, en el context d'una forta recessió econòmica i dels mercats immobiliaris, i tenien dosis importants del que en política d'habitatges es denomina ajusts a la pedra. És a dir, es donava suport essencialment a la promoció de nous habitatges i no existien límits d'ingressos exigibles als possibles beneficiaris. L'única limitació establerta per assegurar que els beneficiaris no serien els de nivells més elevats d'ingressos era la de la «qualitat» del producte fixant una superfície útil màxima de 90 m<sup>2</sup>. El caràcter social de la política de HPO descansava, doncs, en el límit de 90 m<sup>2</sup> de superfície útil i en l'establiment de preus de venda regulars.

**Taula 1. Projectes visats pels col·legis d'arquitectes. Detall per tipus d'habitatge. Sèrie històrica 1970-1990 (milers d'habitatges)**

Any	Habitatges protegits	Habitatges lliures	Total
1970	155,8	194,2	350,0
1971	156,0	201,7	357,7
1972	253,8	344,3	598,1
1973	239,2	457,3	696,6
1974	175,3	394,8	570,1
1975	160,6	228,1	338,7
1976	126,2	252,1	378,3
1977	140,2	264,9	405,1
1978	107,4	241,3	348,7
1979	122,5	244,6	367,1
1980	97,8	181,0	278,8
1981	115,5	155,8	271,3
1982	117,0	129,9	246,9
1983	119,5	129,3	248,8
1984	99,3	119,0	218,3
1985 (IE)	119,0	114,6	233,6
1986 (IE)	102,6	130,3	233,0
1987 (IE)	105,2	241,1	346,4
1988 (IE)	68,1	314,7	382,8
1989 (IE)	55,7	332,1	387,8
1990 (IE)	46,2	229,1	275,3

Font: MOPU i col·legis d'arquitectes.

Durant el període 1981-1987, la política d'habitatges de HPO es va articular mitjançant els següents plans plurianuals: 1981-1983, 1984-1987 i 1988-1991.

### 2.1. El Plan Trienal de la Vivienda (1981-1983)

Establert pel Reial Decret 2455/1980, tenia per objectiu incrementar l'oferta de HPO, tant de promoció directa per part de l'Estat com de promoció privada. El finançament d'aquest pla es va arbitrar comptant amb els recursos aportats pel crèdit oficial de les caixes d'estalvi i la banca privada. El pla va aconseguir superar un dels esculls que des de 1977 impedia l'eficàcia de la política de HPO: els beneficis financers previstos en la legislació, l'accés a crèdits privilegiats (a l'11%), eren només un benefici teòric, ja que la reducció dels coeficients de préstecs de regulació especial de les caixes d'estalvi, decretada el 1977, va eliminar la que fins aleshores havia estat la principal font de finançament a tipus d'interès reduïts de la construcció i l'adquisició d'habitatges de protecció oficial. El pla va aconseguir assegurar un volum suficient de crèdit a l'11% mitjançant els mecanismes de convenis amb les institucions financeres. Aquestes convenien amb el Ministerio de Obras Pùblicas y Urbanismo (MOPU) aportar recursos financers al 14% (tipus inferior al de mercat en aquells moments), i la diferència entre aquest tipus i l'11% era subvencionada amb càrrec als Pressupostos Generals de l'Estat. Per a les famílies amb ingressos més baixos es va instrumentar un sistema d'ajuts complementaris —«ajuda econòmica personal»—, si bé una tramitació molt difícil va limitar la seva eficàcia real.

### 2.2. El Plan Cuatrienal de la Vivienda (1984-1987)

El Reial Decret 3280/1983 va mantenir l'esquema de finançament establert el 1981 mitjançant convenis amb les entitats financeres i subsidiarietat d'interessos a càrrec dels Pressupostos Generals de l'Estat. Les novetats que el pla quadriennal introduí van ser les següents:

- La personalització de les ajudes complementàries als adquirents mitjançant tres nivells de

**Taula 2. Habitatges de protecció oficial de promoció privada. Principals indicadors. Sèrie històrica 1981-1990 (milers d'habitatges)**

	Construcció nous habitatges <sup>1</sup>					
	Sol·licituds qualificació provisional	Qualificacions provisionals	Habitatges iniciats	Habitatges acabats	Qualificacions definitives	Rehabilitació acollida al Pla quadriennal <sup>2</sup>
PLA TRIENNAL						
1981	150,4	133,9	116,9	108,7	98,9	—
1982	143,9	139,9	115,7	119,7	108,2	—
1983	138,2	122,2	109,0	111,2	107,8	—
PLA QUADRIENNAL						
1984	110,9	109,2	106,3	119,7	113,4	3,2
1985	144,8	126,3	113,2	112,7	114,1	10,4
1986 (IE)	141,5	123,9	109,3	106,0	111,9	27,6
1987 (IE)	119,4	107,9	91,3	102,7	108,4	33,1
PLA 1988						
1988 (IE)	65,0	70,3	66,8	93,6	98,8	23,9
PLA 1989						
1989 (IE)	65,5	56,7	45,3	71,3	78,5	19,7
PLA 1990						
1990 (IE)	50,3	51,1	35,6	51,2	56,2	20,8

<sup>1</sup> Inclou dades de HPO de règim especial.

<sup>2</sup> Nombre d'habitatges que han rebut finançament acollit al pla quadriennal per a rehabilitació de patrimoni privat.

Font: MOPU i BHE.

subsidiarietat d'interessos segons els nivells d'ingressos.

– La incorporació de la possibilitat de finançar la rehabilitació d'habitatges.

El traspàs de competències en matèria d'habitatge a les comunitats autònomes en aquelles dates (a excepció de Catalunya, que les havia rebut el 1981 i 1982) va suposar un model de gestió en el qual la gestió administrativa de les mesures de foment de la promoció privada era atribuïda, en el Reial Decret

de Transferències de Serveis en matèria d'habitatge, a les comunitats autònomes, mentre que l'Administració de l'Estat es reservava els fons pressupostaris per aquesta finalitat i la competència d'establir els mecanismes financers i la fixació dels paràmetres econòmics dels crèdits, ajuts i preus màxims de venda i lloguer.

Si bé ambdós plans tenien entre els seus objectius el foment de l'oferta d'habitatge de lloguer, la realitat és que l'oferta efectiva va ser totalment nul·la. Exceptuant aquest aspecte, els plans triennals i quadriennals van

complir satisfactòriament els objectius per als quals van ser dissenyats, van aconseguir esmorteir la recessió del sector de l'habitatge i, gràcies a la caiguda que la recessió havia provocat en el mercat del sòl urbà a les principals ciutats, va ser possible que la promoció privada construís habitatges de protecció oficial als nuclis urbans, inclosa Barcelona capital. Entre 1981 i 1987 es van iniciar a Espanya 740.000 HPO, és a dir, el 46% del total d'habitatges construïts en aquests anys va ser acollit a la protecció oficial. A partir de 1985 la demanda d'habitatges va començar a reactivar-se. El Reial Decret Llei 2/1985 (més conegut com a decret Boyer), en establir forts incentius fiscals a l'Impost sobre la Renda de les Persones Físiques (IRPF) per a l'adquisició d'habitatges de nova construcció, tant si es dedicaven a residència principal com si no, va reforçar la reactivació de la demanda, en un context de recuperació de l'activitat econòmica. La ràpida expansió de la demanda va coincidir amb una oferta restringida després de 10 anys de continuada reducció de la xifra de nous habitatges i, conseqüentment, en la mesura que es tracta d'una demanda derivada, un increment encara més fort dels preus del sòl edificable. A partir de 1987, el nombre d'habitatges iniciats va créixer substancialment. El ràpid augment dels preus del sòl i de la construcció, que no va ser recollit per l'evolució del mòdul que va fixar el preu màxim de venda del HPO, i la facilitat amb què la demanda absorbia elevats nivells de creixement dels preus de venda van fer que els habitatges de protecció oficial perdessin importància en el nombre total d'habitatges iniciats, fins al punt que el 1989 representaven menys del 20% del total, es reduïen a una posició marginal en el mercat i desapareixien totalment en les grans ciutats.

L'any 1987, i ja en el context econòmic que s'ha descrit, el MOPU, alarmat per l'elevada càrrega pressupostària que suposaven els subsidis d'interès i les subvencions personals, va establir —sense derogar el pla quadriennal— limitacions en el nombre de HPO a finançar per la via de restringir les xifres de recursos crediticis convinguts amb les entitats financeres. Aquest fet, que va provocar un fort desconcert entre els promotors i els adquirents en convertir altra vegada en teòrics els beneficis crediticis

que la legislació atorgava als habitatges de protecció oficial, va accelerar l'abandó de la protecció oficial pels promotors privats i el seu traspàs a l'habitatge lliure.

### **2.3. Programes anuals d'actuacions protegibles 1988-1991, a finals de 1987**

L'anàlisi feta pel MOPU segons la qual la reactivació de l'oferta i la demanda d'habitatges permetia una retirada del sector públic —una reducció de la despesa—, i si alguna intervenció era necessària aquesta hauria de concentrar-se en la potenciació de la demanda de les famílies amb nivells d'ingressos més baixos, va donar lloc al Reial Decret 1494/1987 sobre «actuaciones protegibles en materia de vivienda». Aquest Reial Decret suposa les següents modificacions:

- Una reducció substancial en el nombre total d'actuacions protegibles respecte al període 1981-1987.
- Una personalització més gran dels ajuts, creant la figura dels *ingressos familiars ponderats*. En el seu càlcul es considera la composició familiar i el lloc de residència. Es limiten els ajuts directes als perceptors de rendes no superiors a 2,5 vegades el salari mínim interprofessional (SMI) ponderat.
- Es crea el «Règim Especial» com a figura substitutiva de la promoció pública directa que fins aleshores feien les comunitats autònomes, en la premissa de la cessió gratuïta del sòl per part dels ajuntaments.
- S'amplia la figura dels *promotors públics* incorporant sindicats i empreses públiques.
- S'obliga a les comunitats autònomes a finançar les subvencions personals que fins aleshores havien estat a càrrec dels Pressupostos Generals de l'Estat, malgrat que en els Reials Decrets de Transferència de serveis i en les seves valoracions el foment de la promoció privada d'habitatges va ser reservada a l'Administració central. El finançament de les subvencions per part de les comu-

nitats autònomes era condició indispensable perquè el MOPU aportés la subsidiarietat d'interessos. Aquest fet va originar que cinc comunitats, entre elles Catalunya, presentessin conflicte positiu de competències davant del Tribunal Constitucional i que en represàlia fossin excloses pel MOPU del programa de HPO per a 1988, amb la qual cosa van tenir acords concrets amb les caixes d'estalvi en el territori de la comunitat per tal d'atendre el finançament de la construcció i la rehabilitació d'habitatges.

A partir de 1989 es va arribar a un acord entre el MOPU i les comunitats autònomes, a l'espera del pronunciament del Tribunal Constitucional. Des d'aleshores, cada any el Govern central proposa un *objectiu d'actuacions protegibles*, estableix convenis amb les entitats financeres i distribueix les actuacions protegibles entre les comunitats autònomes (a excepció del País Basc).

La normativa d'habitatge vigent per al 1989 (Reial Decret 224/1989) va aportar novetats importants.

**Taula 3. Habitatges començats. Distribució per comunitats autònomes. Exercicis 1989-1990 (milers d'habitatges)**

Comunitats autònomes	1989				1990			
	Habitatges protegits		Habitatges lliures	Total	Habitatges protegits		Habitatges lliures	Total
	Promoció privada <sup>1</sup>	Promoció pública			Promoció privada <sup>1</sup>	Promoció pública		
Andalusia	11,0	3,3	32,3	46,7	7,5	3,5	35,6	46,6
Aragó	1,8	0,0	4,7	6,5	1,4	0,0	6,5	7,9
Astúries	2,6	0,2	3,8	6,6	1,7	0,0	4,9	6,6
Balears	0,3	0,0	12,0	12,3	0,7	0,0	8,9	9,5
Canàries	2,5	2,4	20,8	25,7	2,7	0,0	10,4	13,1
Cantàbria	0,4	0,1	2,4	3,0	0,5	0,0	1,6	2,1
Castella-La Manxa	3,2	0,6	7,7	11,5	2,4	0,6	6,1	9,1
Castella i Lleó	2,5	0,4	11,0	13,9	1,7	0,5	13,3	15,5
Catalunya	3,3	0,1	42,4	45,7	1,8	0,9	30,3	33,0
Extremadura	2,3	0,0	1,5	3,8	2,4	2,5	1,9	6,9
Galícia	2,3	0,3	10,1	12,8	1,9	0,5	10,3	12,7
Madrid	1,4	2,4	15,3	19,1	2,4	3,8	14,7	20,9
Múrcia	2,9	0,2	15,2	18,3	2,1	0,1	8,8	11,0
Navarra	1,1	0,0	2,8	3,9	0,6	0,0	2,9	3,5
País Basc	0,2	0,7	6,4	7,3	0,3	0,2	6,3	6,9
La Rioja	0,2	0,0	1,5	1,7	0,1	0,0	1,7	1,8
València	7,3	0,1	38,7	46,1	5,3	0,2	26,8	32,3
Ceuta-Melilla	0,0	0,5	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>45,3</b>	<b>11,3</b>	<b>228,8</b>	<b>285,4</b>	<b>35,6</b>	<b>12,9</b>	<b>190,8</b>	<b>239,3</b>

<sup>1</sup> D'aquests, 2,1 i 2,5 milers d'habitatges són de HPO de règim especial començats els anys 1989 i 1990, respectivament.

Font: MOPU.

En primer lloc, va limitar l'adquisició dels HPO a famílies amb ingressos no superiors a cinc vegades el SMI ponderat, mantenint les ajudes directes als adquirents amb nivells de renda inferiors a 2,5 vegades el SMI ponderat. El finançament privilegiat també es va fer extensiu a l'adquisició d'habitatge usat i es van millorar les condicions per fomentar la promoció d'habitatges cedits en lloguer.

La situació del mercat descrita anteriorment va permetre que el nombre d'iniciacions d'habitatges continués creixent els anys 1988 i 1989, coincidint

amb una reducció quantitativa del HPO. El nombre d'iniciacions en aquests anys no va esgotar mai el nombre d'actuacions protegibles que el MOPU estava disposat a finançar.

Les previsions d'ajust econòmic dictades pel Govern l'estiu de 1989, instrumentades mitjançant una política monetària restrictiva que utilitzava com a principal mesura el racionament del crèdit, posant límits molt restrictius al seu creixement en el segon semestre de 1989 i tot l'any 1990, va tenir conseqüències per al finançament dels HPO. El finançament per

**Taula 4. Habitatges de protecció oficial de promoció privada<sup>1</sup>. Concessions de crèdits: nombre d'habitatges i imports. Sèrie històrica 1981-1990 (milers d'habitants i milers de milions de pessetes)**

	Construcció de nous habitatges i compra d'habitatge usat		Rehabilitacions acollides al Pla Quadriennal		Total	
	Quantitat	Import	Quantitat	Import	Quantitat	Import
<b>PLA TRIENNAL</b>						
1981	137,2	246,5	-	-	137,2	246,5
1982	156,6	337,0	-	-	156,6	337,0
1983	135,2	332,1	-	-	135,2	332,1
<b>PLA QUADRIENNAL</b>						
1984	101,6	319,8	3,2	3,2	104,8	323,0
1985	114,1	389,9	10,4	10,4	124,5	400,3
1986	116,5	404,8	27,6	21,5	144,1	426,3
1987	113,3	414,0	33,1	28,9	146,4	442,9
<b>PLA 1988</b>						
1988	80,4	292,8	23,9	23,3	104,3	316,1
<b>PLA 1989</b>						
1989	48,0	178,4	19,7	17,2	67,7	195,6
<b>PLA 1990</b>						
1990	42,4	172,7	20,8	15,8	63,2	188,5

<sup>1</sup> Inclou HPO de règim especial per als anys 1988, 1989 i 1990.

Font: MOPU i BHE.



**Taula 5. Habitatges de protecció oficial de promoció privada. Concessions de crèdit. Detall per institucions. Sèrie històrica 1981-1990 (milers de milions de pessetes)**

	Banca privada (1)	Caixes d'estalvis i rurals			Crèdit oficial BHE <sup>1</sup> (5)	Pro-memòria	
		Confederades (2)	Caixa Postal (3)	Total (4)=(2)+(3)		Total	Crèdit oficial BHE <sup>2</sup>
						(6)=(1)+(4)+(5)	(7)
<b>PLA TRIENNAL</b>							
1981	66,7	76,9	1,9	78,8	101,0	246,5	160,1
1982	73,0	153,9	6,0	159,9	104,1	337,0	173,8
1983	88,0	166,7	8,7	175,4	68,7	332,1	141,7
<b>PLA QUADRIENNAL</b>							
1984	45,5	163,8	12,8	176,7	100,8	323,0	153,9
1985	34,8	257,2	16,0	273,2	92,3	400,3	130,7
1986	38,9	260,3	16,0	274,7	111,1	426,3	116,6
1987	24,3	282,5	25,4	307,9	110,7	442,9	110,7
<b>PLA 1988</b>							
1988	10,2	196,1	12,0	208,1	97,8	316,1	97,8
<b>PLA 1989</b>							
1989	30,4	87,6	11,9	99,5	92,7	195,6	92,7
<b>PLA 1990</b>							
1990	1,3	58,1	24,1	82,2	105,0	188,5	105,0

<sup>1</sup> Quantitats concedides amb càrrec a dotacions ICO i recursos captats al mercat.

<sup>2</sup> Quantitats concedides amb càrrec a dotacions ICO, recursos captats al mercat i concerts amb entitats de crèdit.

Font: MOPU i BHE.

aquest tipus d'habitatges es basava en convenis amb les entitats financeres —caixes d'estalvi principalment— que es comprometien a aportar recursos a l'11% (12% el 1990). Com a conseqüència de la restricció creditícia, els tipus d'interès del mercat hipotecari van arribar fins al 16-17%, molt lluny de l'11-12% dels convenis. Moltes caixes d'estalvi ni tan sols van signar un conveni comproment-se a aportar recursos financers al tipus d'interès fixat pel MOPU,

i altres caixes van signar cedint a les pressions governamentals, però van concedir molt poc del total del volum de crèdit compromès. Per tant, el finançament dels programes anuals d'habitatge de 1989 i 1990 ha tingut lloc mitjançant el Banco Hipotecario de España, entitat integrada a l'Institut de Crédito Oficial, i en tot moment han existit dificultats importants per a l'accés al finançament (taules 4-8).

**Taula 6. Habitatges de protecció oficial de promoció privada. Concessions de crèdit. Distribució per comunitats autònomes. Detall per institucions<sup>1</sup>. Exercici 1990 (milions de pessetes)**

	Banca privada	Caixes d'estalvis i rurals		Crèdit oficial BHE <sup>3</sup>	Total	
	(1)	Confederades <sup>2</sup> (2)	Caixa Postal (3)			Total (4)=(2)+(3)
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)	(6)=(1)+(4)+(5)
Comunitats autònomes						
Andalusia	234	4.597	3.369	7.966	24.219	32.419
Aragó	36	3.877	673	4.550	2.227	6.813
Astúries	13	5.072	552	5.624	4.650	10.287
Balears	-	262	218	480	1.565	2.045
Canàries	-	574	559	1.133	16.055	17.188
Cantàbria	29	551	-	551	1.180	1.760
Castella-La Manxa	41	2.081	2.391	4.472	5.169	9.682
Castella i Lleó	-	4.038	277	4.315	2.010	6.325
Catalunya	25	1.045	1.064	2.109	4.209	6.343
Extremadura	335	5.044	1.430	6.474	8.577	15.386
Galícia	162	3.181	2.345	5.526	5.430	11.118
Madrid	3	1.851	165	2.016	6.062	8.081
Múrcia	86	1.190	1.932	3.122	6.710	9.918
Navarra	4	4.904	1.544	6.448	3.740	10.192
País Basc	-	-	-	-	-	-
La Rioja	2	643	18	661	670	1.333
València	286	4.065	7.003	11.068	12.522	23.876
Ceuta-Melilla	-	49	27	76	-	76
<b>Total</b>	<b>1.256</b>	<b>43.024</b>	<b>23.567</b>	<b>66.591</b>	<b>104.995</b>	<b>172.842</b>

<sup>1</sup> Inclou dades de promoció, adquisició i rehabilitació. No inclou dades d'habitatge usat.

<sup>2</sup> No inclou dades de Caixes basques.

<sup>3</sup> Amb recursos de l'ICO i captats al mercat.

Font: MOPU i BHE.

D'altra banda, el 1er de gener de 1990 va entrar en vigor la nova Llei Reguladora de les Hisendes Locals, que va suposar la desaparició dels beneficis (taxa de llicència i impost municipal sobre increment del valor dels terrenys, bonificació del 90% de la contribució urbana).

L'exempció de l'Impost sobre Transmissions Patrimonials ja va desaparèixer l'any 1986 amb l'entrada en vigor de l'IVA. Els habitatges de protecció oficial no tenen, doncs, des d'aleshores cap tractament fiscal més avantatjós que els habitatges lliures. Després de quatre anys d'increment del valor del mòdul

**Taula 7. Política d'habitatge. Convenis firmats amb entitats financeres per a 1991. Actualització a 20 de maig de 1991 (milions de pessetes)**

	Convenis firmats	Percentatge
1. BHE	100.000	47,5
2. Caixa Postal	20.000	9,5
3. Caixes d'estalvi	77.625	36,9
4. Caixes rurals	10.575	5,0
5. Banca privada	2.400	1,1
Total	210.600	100,0

Font: MOPU i elaboració BHE.

per sota els costos de construcció, inclús els promotors públics tenen dificultats per accedir a la protecció oficial.

Es culmina, doncs, un procés iniciat l'any 1988 de reducció quantitativa i qualitativa dels instruments que fins aleshores s'havien dissenyat al servei de la política d'habitatges, fins arribar a l'eliminació d'alguns d'ells, mentre que els que resten vigents s'han tornat inoperants. Malgrat la reducció de les xifres d'actuacions protegibles que el MOPU està disposat a finançar, aquests objectius ni tan sols es cobreixen (taula 9).

**Taula 8. Convenis MOPT-comunitats autònomes. Distribució d'objectius per tipus d'actuació per a 1991 (nombre d'actuacions)**

Comunitats autònomes	HPO	Habitatge	HPO	Rehabilitació	Actuacions de sòl	Total
	Règim general	usat	Règim especial			
Andalusia	5.100	1.076	1.540	2.800	500	11.106
Aragó	1.100	600	305	608	0	2.613
Astúries	1.125	300	675	500	20	2.800
Balears	325	120	200	90	0	735
Canàries	1.000	150	2.400	532	1.350	5.432
Cantàbria	200	112	300	589	100	1.301
Castella-La Manxa	1.900	200	600	380	0	3.080
Castella i Lleó	1.100	445	115	532	50	2.242
Catalunya	950	487	700	608	450	3.195
Extremadura	1.450	325	2.000	900	100	4.775
Galícia	1.900	100	0	900	0	2.900
Madrid	2.500	300	1.990	2.276	0	7.066
Múrcia	1.500	207	100	500	100	2.407
Navarra	700	100	450	500	0	1.750
La Rioja	350	118	50	285	0	803
València	3.600	300	575	910	150	5.535
Ceuta	0	30	0	50	0	80
Melilla	200	30	0	40	0	270
Total	25.000	5.000	12.000	13.000	3.000	58.000

Font: MOPT i elaboració BHE.

**Taula 9. Quotes d'ajudes directes corresponents als programes anuals (en nombre d'actuacions)**

	1988			1989			1990			1991
	Quota màxima	Quota prevista	Diferència	Quota màxima	Quota prevista	Diferència	Quota màxima	Quota prevista	Diferència	Quota màxima
HPO règim general	40.000	26.000	14.000	26.000	26.000	0	23.175	23.175	0	25.000
Habitatge usat	-	-	-	6.000	1.192	4.808	4.733	2.000	2.733	5.000
HPO règim especial	15.000	3.697	11.303	9.000	1.952	7.048	14.500	10.000	4.500	12.000
Rehabilitació	35.000	6.350	28.650	14.000	6.020	7.980	11.400	6.000	5.400	13.000
Sòl (núm. HPO)	5.000	0	5.000	2.000	15	1.985	300	0	300	3.000
<b>Total</b>	<b>95.000</b>	<b>36.047</b>	<b>58.953</b>	<b>57.000</b>	<b>35.179</b>	<b>21.821</b>	<b>54.108</b>	<b>41.175</b>	<b>12.933</b>	<b>58.000</b>

Quota màxima: Correspon a les quotes màximes d'ajudes autoritzades.

Quota prevista: Correspon al nombre d'actuacions finançades efectivament i les que s'aniran concedint en HPO de règim general.

D'altra banda, l'ajust econòmic iniciat el juliol de 1989 suposa un fort enduriment del finançament de l'habitatge lliure (falta de recursos crediticis i tipus d'interès del 16-17%) i provoca una gran retracció d'una demanda ja defallida en el seu poder adquisitiu per la continuada alça dels preus dels habitatges fins al 1989. Així doncs, l'any 1990 va disminuir el nombre d'habitatges iniciats —37.000 enfront de 63.000 l'any 1989— a Catalunya i tot indica que la tendència a la baixa continua l'any 1991 i es preveu una xifra de 27.000 iniciacions en acabar l'any. És a dir, es torna a la situació de 1980-1981, en què s'iniciaven a Catalunya 28.000 habitatges l'any i, entre ells, els HPO representaven una xifra simbòlica i limitaven la seva presència a les zones rurals i petites poblacions.

En aquest context, qualsevol política d'habitatge que es desitgi efectuar haurà de començar per redissenyar els instruments financers i fiscals que la facin possible i eficaç. En tot cas, qualsevol política d'habitatge que es dugui a terme exigirà un més gran esforç pressupostari. L'any 1987, les insuficiències de la política de HPO foren utilitzades per reduir la despesa i no per introduir modificacions i dotar la política d'habitatge de més eficàcia i poder redistributiu.

Les polítiques d'habitatges i sòl no poden ser conjunturals perquè responen a necessitats derivades de tendències demogràfiques a llarg termini, i perquè el procés de producció de sòl i habitatge és llarg. Per tant, només tenen sentit programes anyals, si estan inserits en una programació a més llarg termini.