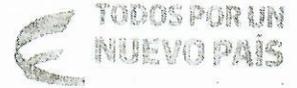




MINVIVIENDA



Bogotá, D.C.,

Doctora
ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA
Secretaria General
Comisión Tercera
Cámara de Representantes
Carrera 7 # 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso
Ciudad

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 07-11-2017 16:47
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0102531 Folio Anex: 0 FA:0
ORIGEN 7210-DIRECCION DEL SISTEMA HABITACIONAL / SANDRA MARCELA MURCIA MORA
DESTINO ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA / CONGRESO DE LA REPUBLICA
ASUNTO OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY 45 17 C -POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA
OBS ELABORO HECTOR TORRES Y CONSOLIDO: CATALINA HERNANDEZ

2017EE0102531



ASUNTO: Observaciones al Proyecto de Ley 45/17 C "Por medio del cual se modifica el artículo 17, numerales 1, 3 y 5 de la Ley 546 de 1999 en relación con la eliminación de la cuota mínima para los créditos de vivienda individual y se incluye dentro de la categoría de crédito de vivienda, la adecuación, reparación o modificación de vivienda propia"

Respetada doctora:

En atención al proyecto de ley mencionado en el asunto, de manera atenta reiteramos las consideraciones de este Ministerio, en los siguientes términos:

- Propuesta de modificación Artículo 17, numeral 1 de la Ley 546 de 1999

(...) Estar destinados a la compra de vivienda nueva o usada o a la construcción de vivienda individual, así como para la adecuación, reparación o modificación de la vivienda propia (...)

La propuesta busca incluir el crédito destinado a la "adecuación, reparación o modificación de la vivienda propia" bajo las mismas condiciones regulatorias del crédito hipotecario para compra de vivienda, para lo cual consideramos pertinente realizar un análisis detallado de este tipo de financiación en el país.

Un análisis de este tipo se encuentra en el estudio "Diagnóstico del mercado sobre la oferta de productos financieros para mejoramiento de vivienda"¹. Según lo señalado en el documento, los autores no hallaron ninguna restricción desde la regulación financiera que impida el desarrollo de la financiación destinada a mejoramiento de vivienda, teniendo en cuenta que son créditos

¹ Marulanda Consultores (2014) "Diagnóstico del mercado sobre la oferta de productos financieros para mejoramiento de vivienda" Informe final para Banca de las Oportunidades

típicamente de corto plazo y que pueden o no tener garantía hipotecaria, con lo que se pueden otorgar bajo otras modalidades de crédito.

En efecto, exponen que existe una variada oferta de productos financieros con la finalidad de mejoramiento de vivienda: hay entidades que ya lo ofrecen como crédito hipotecario, cumpliendo las condiciones de la Ley 546, también existen entidades que lo hacen como un microcrédito, con las características de esa modalidad, e incluso algunas otras lo hacen bajo la modalidad de "libre inversión" (consumo) y tarjeta de crédito.

Adicionalmente, el estudio realiza un recuento de las diversas opciones financieras, subsidios y programas de iniciativa del sector privado, encaminados a la financiación del mejoramiento de vivienda. De esta manera, consideramos que no resulta necesario modificar la Ley 546 en el sentido señalado en la propuesta, dado que existe una oferta suficiente de este tipo de financiación, la cual incluye la modalidad hipotecaria bajo las condiciones ya impuestas en la Ley.

Ahora bien, desde un punto de vista normativo, debe mencionarse que el inciso primero del artículo 1º Decreto 145 de 2000 *"por medio del cual se establecen las condiciones de los créditos de vivienda a largo plazo"* establecía en su texto original: *"Para efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 17 y demás normas concordantes de la Ley 546 de 1999, los créditos de vivienda individual a largo plazo que otorguen los establecimientos de crédito deberán ajustarse a las siguientes condiciones..."*

Ahora bien, el Artículo 8 del Decreto 3760 de 2008, modificó ese primer inciso del artículo 1º del Decreto 145 de 2000, quedando el texto vigente de la siguiente manera: *"Para efectos del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 17 y demás normas concordantes de la Ley 546 de 1999, los créditos de vivienda individual a largo plazo, entendidos como aquellos otorgados por los establecimientos de crédito a personas naturales para financiar la adquisición de vivienda nueva o usada, la reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda usada, o la construcción de vivienda propia deberán ajustarse a las siguientes condiciones..."*. (Subrayas fuera del texto original).

Como puede verse, la modificación introducida por el Decreto 3760 de 2008, tuvo como propósito la descripción de las circunstancias en las que se considera la existencia de un crédito de vivienda individual, estableciendo dentro de estas circunstancias, la reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda usada. En ese sentido, se puede concluir que en el ordenamiento jurídico ya existe una disposición que contempla las condiciones a ser introducidas mediante el proyecto de ley objeto de estudio.

- Propuesta de modificación del Artículo 17, numeral 3 de la Ley 546 de 1999

(...) Tener un plazo máximo para su amortización comprendido entre cinco (5) años como mínimo y treinta (30) años como máximo. Para los casos de adecuación, reparación o modificación de vivienda propia, se podrá establecer un plazo inferior a cinco (5) años, atendiendo a la capacidad de pago del deudor (...)

En línea con lo señalado anteriormente, consideramos que en el mercado existe una oferta suficiente y adecuada de financiación para mejoramiento de vivienda, por lo que no resulta necesario modificar la Ley 546 en el sentido señalado en la propuesta.

Adicionalmente, el modificar las condiciones de los créditos de vivienda para ajustar su plazo con el fin de adecuarlo a una finalidad diferente a la concebida inicialmente, podría ir en detrimento de la capacidad de pago del deudor. Por ejemplo, la constitución de una hipoteca, tiene unos costos asociados que se calculan con base en el monto de aprobación del crédito y corresponden a: 3 x 1000 + IVA (derechos notariales), 1% (Impuesto de beneficencia) y 0,5% (Derechos de Registro y Anotación).

Esto llevaría a que un hogar interesado en obtener un crédito hipotecario para realizar un mejoramiento deberá costear un valor que afecta su capacidad de pago, teniendo otras modalidades que le permitirían hacerlo sin ese costo transaccional.

- Propuesta de modificación del Artículo 17, numeral 5 de la Ley 546 de 1999

(...) Tener un monto máximo que no exceda el porcentaje, que de manera general establezca el Gobierno Nacional, sobre el valor de la respectiva unidad habitacional, sin perjuicio de las normas previstas para la financiación de vivienda de interés social subsidiable. Atendiendo la capacidad de pago del deudor y verificando las condiciones previstas en el numeral 9 del presente artículo, se establecerán mecanismos de financiamiento de créditos de vivienda individual en los que se pueda financiar hasta 90% del valor del inmueble (...)

Consideramos loable el objetivo de proporcionar facilidades de acceso a un mayor monto de crédito hipotecario para adquisición de vivienda a aquellos hogares que cuentan con capacidad de endeudamiento, pero no tienen el

ahorro suficiente para completar los recursos de cuota inicial para adquirir vivienda.

En efecto, tal como se señala en el documento Conpes 3869² existe un potencial de aproximadamente 319.000 hogares urbanos a nivel nacional, que según sus ingresos podrían ser beneficiarios potenciales del programa Mi Casa Ya, pero presentan una tasa de ahorro negativa. Estos hogares que no cuentan con capacidad de ahorro registran, en promedio, pagos por concepto de arrendamiento más altos que aquellos que sí pueden ahorrar.

Ello muestra que el generar condiciones para aliviar el requerimiento de ahorro puede ser un instrumento de política adecuado para estos hogares. De hecho, el Decreto 729 de 2017 modificadorio de la subsección 2.1.1.4.1.2 del Decreto 1077 de 2015, ya incluye el Leasing Habitacional como mecanismo de financiación dentro del programa Mi Casa Ya, con el fin de mitigar esa problemática. Esta herramienta permite porcentajes de financiación mayores a los del crédito hipotecario tradicional, por lo que pueden presentarse casos en los que el valor del subsidio familiar de vivienda otorgado en el marco del programa sumado al valor del contrato de leasing habitacional sea suficiente para que un hogar alcance el cierre financiero y pueda adquirir su vivienda con un ahorro mínimo.

No obstante, queremos exponer algunas consideraciones en materia de estabilidad del sistema de financiación hipotecaria que creemos importantes para tener en cuenta al pensar en modificar la señalada Ley, en particular en materia del crédito hipotecario.

Los límites a la relación crédito - garantía en los créditos de adquisición de vivienda han sido utilizados en diversos países, entre ellos Colombia, como medida macroeconómica prudencial, con el fin mitigar el riesgo para el sistema financiero en caso de presentarse choques generados desde el sector hipotecario. Varios estudios sugieren que estos límites desalientan a especuladores potenciales y pueden ser una herramienta efectiva para aminorar los riesgos asociados a los "booms" inmobiliarios³.

² Departamento Nacional de Planeación (2016). "Documento Conpes 3869: Programa Mi Casa Ya: declaración de importancia estratégica del proyecto subsidio familiar de vivienda y modificación del documento Conpes 3725 - Importancia estratégica del Programa de Cobertura Condicionada para créditos de Vivienda segunda generación"

³ Igan, K & Kang, Heedon (2011). "Do Loan-to-Value and Debt-to-Income Limits Work? Evidence from Korea". International Monetary Fund Working Paper

Se. O (2013). "Loan-to-Value as Macro-Prudential Policy Tool: Experiences and Lessons of Asian Emerging Countries". DSF Policy Paper Series

European Central Bank (2014). "A Recent experience of european countries with macro-prudential policy". European Central Bank. Financial Stability Review

El uso de este tipo de políticas ha venido en aumento en el mundo, especialmente desde la crisis económica de 2009⁴. De hecho, más del 70% de las políticas implementadas a nivel mundial entre 1990 y 2012 fueron en la dirección a hacer más estrictos los límites de la relación préstamo - valor⁵. Otros autores sugieren que incrementos en los límites al LTV (loan to value) se asocian a aumentos en el valor promedio de la vivienda⁶, lo que se podría reflejar en movimientos en los precios no soportados desde sus fundamentales económicos.

La evidencia, por ejemplo para el caso de Estados Unidos, sugiere que algunos casos en los que se han presentado burbujas de activos están asociados a una relajación insostenible de los estándares de crédito, pero también muestra que el movimiento de los límites al LTV puede impulsar el mercado de vivienda, en particular el de compradores de primera vivienda⁷.

Por otra parte, creemos pertinente analizar esta propuesta a la luz del acceso de los hogares que son objeto de la Política de Vivienda al crédito hipotecario. Cálculos del Ministerio de Vivienda, para varios segmentos de población, muestran que un incremento en el porcentaje de financiación no necesariamente se refleja en un mayor acceso a crédito y en algunos casos podría dificultar que algunos segmentos de hogares efectivamente puedan tomar crédito hipotecario para adquirir la vivienda que podrían según sus ingresos, dada la restricción impuesta desde la Ley 546 a la relación cuota - ingreso (actualmente establecida en el 30%). Lo anterior se evidencia en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Relación Cuota / Ingreso para varios segmentos de hogares, precios de vivienda y niveles de LTV

	Cuota/ingreso LTV 70%			Cuota/ingreso LTV 90%		
	Vivienda con precio de 70 SMLMV	Vivienda con precio de 120 SMLMV	Vivienda con precio de 135 SMLMV	Vivienda con precio de 70 SMLMV	Vivienda con precio de 120 SMLMV	Vivienda con precio de 135 SMLMV
Hogares con ingreso de 2 SMLMV	19%	35%	39%	24%	45%	50%
Hogares con ingreso de 3 SMLMV	13%	23%	26%	16%	30%	33%
Hogares con ingreso de 4 SMLMV	9%	17%	19%	12%	22%	25%

Fuente: Cálculos MVCT, basados en las condiciones promedio del mercado de crédito de vivienda (tasa 13%, plazo 180 meses) y suponiendo que el hogar cuenta con el beneficio de cobertura de tasa de interés

⁴ Shim, I.; Bogdanava, B.; Shek, J. & Subelyte, A. (2013). "Database for policy actions on housing markets". Bank of International Settlements Quarterly Review

⁵ Shim, I.; Bogdanava, B.; Shek, J. & Subelyte, A. (2013), Op. Cit.

⁶ Crowe, C.; Dell'Ariccia, G.; Igan, D. & Rabanal, P. (2011) "Policies to Deal with Macrofinancial Stability: Options to Deal with Real Estate Booms" International Monetary Fund, Research Department

⁷ Duca, J.; Muellbauer, J. & Murphy, A. (2009) "Houses prices and credit constraints: Making sense of the U.S. experience". Research Department, Federal Reserve Bank of Dallas.

Desde la perspectiva reglamentaria, es necesario indicar que el texto vigente estableció en cabeza del Gobierno Nacional, la obligación de determinar los porcentajes a los que hace referencia la ley, en ese sentido fue expedido el Decreto 145 de 2000, que en el literal a) de su artículo 1º, determinó el tope actual de 70% sobre el valor comercial del inmueble como máximo de financiación y 80% en los casos de vivienda de interés social.

En ese sentido, es claro que en virtud de la misma ley, la determinación de los topes máximos de financiación, se debe establecer a través de la potestad reglamentaria del ejecutivo, así las cosas, se considera que de concluirse la viabilidad de la propuesta de aumentar el tope al 90% del valor comercial de la vivienda, la modificación de la Ley 546 de 1999 no es el instrumento jurídico para el posicionamiento de la medida, sino la modificación del literal a del artículo 1º del Decreto 145 de 2000.

En suma, consideramos que es pertinente realizar un análisis más robusto e integral de la propuesta, desde una perspectiva de regulación económica y del sistema financiero, con las entidades respectivas (Ministerio de Hacienda, Superintendencia Financiera), para tomar decisiones se ajusten a las necesidades del mercado de vivienda, pero que no generen desbalances las condiciones macroeconómicas del país.

Con sustento en lo expuesto anteriormente, se reitera nuestra solicitud y sugerencia de ajustar el proyecto de ley del asunto.

Atentamente,



SANDRA MARCELA MURCIA MORA
Directora del Sistema Habitacional

Consolidó: Catalina Hernández.
Proyectó: Hector Alexander Torres, Juan Oswaldo Manrique.