



Entidad originadora:	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Fecha (dd/mm/aa):	Febrero de 2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	Decreto <i>Por el cual se adiciona el Decreto 1077 de 2015 en relación con las condiciones de los créditos de vivienda individual a largo plazo</i>

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

(Por favor explique de manera amplia y detallada: la necesidad de regulación, alcance, fin que se pretende y sus implicaciones con otras disposiciones, por favor no transcriba con considerandos)

Desde 1999 en Colombia y tras la crisis hipotecaria en consonancia con las recomendaciones macroprudenciales, se han venido llevando a cabo reformas regulatorias en el mercado financiero buscando la sostenibilidad y solidez del mismo. Dentro de las reglamentaciones que mayor impacto han tenido en la arquitectura hipotecaria del país se destacan las razones Loan to Value (LTV, relación préstamo - garantía) y Loan to Income (LTI, relación préstamo - ingreso) (Hernández, 2020). En lo que respecta a estos instrumentos, se ha reconocido su efectividad anticíclica y de estabilidad del mercado financiero (He, Nier, & Kang, 2016).

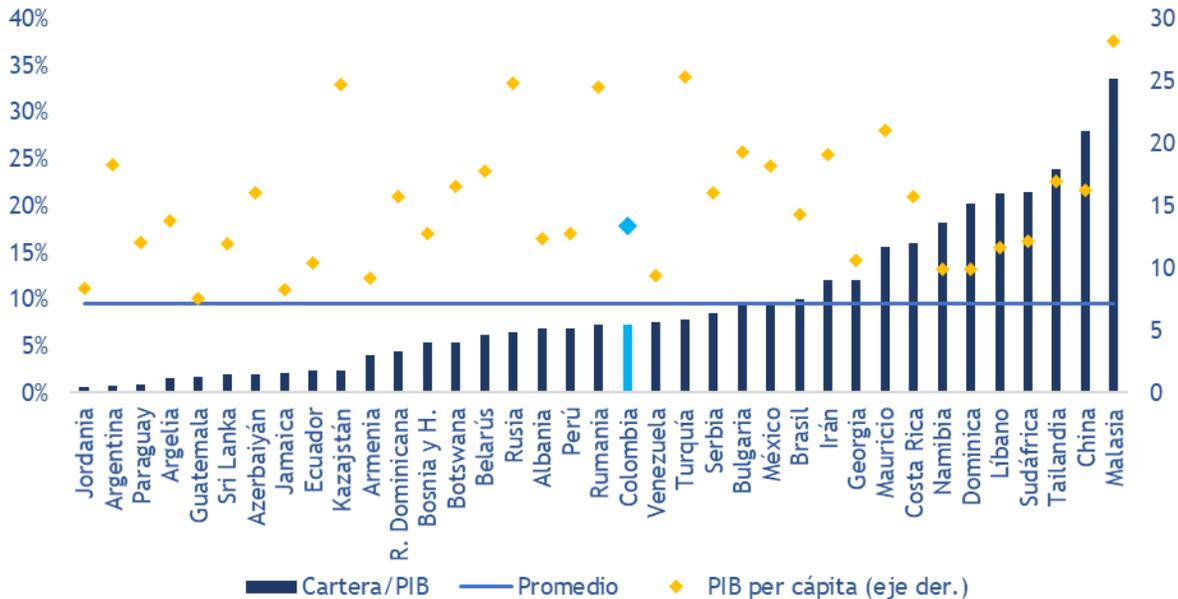
Desde su introducción en el artículo 17 de la Ley 546 de 1999 y su posterior reglamentación en el Decreto 145 del 2000 (Artículo 1) y modificado por el Artículo 8 del Decreto 3760 del 2008, el nivel de la relación deuda/ingreso ha permanecido en el 30%. La ley establece que la primera cuota del crédito hipotecario no podrá representar más de treinta por ciento (30%) de los ingresos familiares¹. Dicha regulación estuvo influenciada por los eventos de 1999 y por una fuerte intervención del Congreso y la Corte Constitucional sobre el mercado hipotecario en su momento (Clavijo, 2001; Hernández-Correa, 2020).

Además, a pesar de los avances en las décadas recientes, la profundización de la cartera hipotecaria sigue rezagada en comparación con países de la región y países de la OCDE por lo que aún se requieren esfuerzos para alcanzar mayores niveles de profundización de esta cartera. Al comparar a Colombia² con países de nivel de ingreso similar (países de ingreso medio-alto) se encuentra que el país está por debajo del nivel promedio (9,5%), Gráfico 1.

Gráfico 1. Profundización hipotecaria de Colombia frente a países de ingreso medio -alto

¹ Los ingresos familiares están constituidos por los recursos que puedan acreditar los solicitantes del crédito, siempre que exista entre ellos relación de parentesco o se trate de cónyuges o compañeros permanentes. Tratándose de parientes deberán serlo hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil.

² Para el año 2020 la profundización de Colombia avanzó a una relación Cartera hipotecaria/PIB del 8,5% (incluye titularizaciones y leasing habitacional), en 2018 esta cifra era del 7,3%.



Fuente: Cálculos de la Misión para la profundización de la cartera hipotecaria con base en Hofinet (Último dato disponible entre 2015 y 2018). 2020 para Colombia.

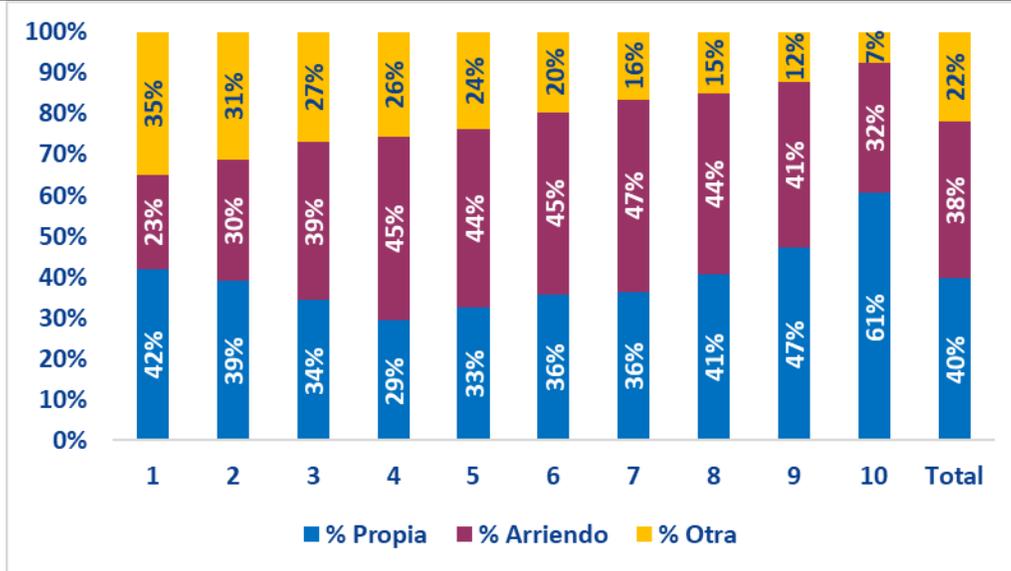
1. Motivación y justificación

El LTI es un parámetro que puede ser un limitante para el acceso al crédito hipotecario a algunos segmentos de la población. Con el propósito de mostrar que existe un espacio potencial para el incremento del LTI al 40% para la compra de vivienda VIS, se expondrán la composición del mercado de vivienda actual, las cifras de gasto en alojamiento, y se complementará con lo que se ha encontrado en la literatura académica con respecto a este tema y su relación con la calidad de la cartera hipotecaria. Asimismo, se revisan los potenciales riesgos derivados, para concluir que estos no tienen una relevancia significativa en las condiciones macroeconómicas y de estabilidad financiera del país. De esta forma, se mostrará que una modificación al LTI va acorde con el cumplimiento de los objetivos en términos de progresividad e inclusión de la política de vivienda en Colombia.

Además, se propone que en el momento en que se calcule la proporción de la primera cuota con respecto al ingreso del hogar, se descuenta el valor del subsidio otorgado por el gobierno. Esto porque el monto del subsidio no es un monto que el hogar deba asumir y, por lo tanto, no debería considerarse a la hora de calcular el LTI. Lo anterior se deriva de una de las recomendaciones puntuales de la Misión para la profundización de la cartera hipotecaria en donde se explica que al tener en cuenta el monto del subsidio en el cálculo del LTI no se está midiendo realmente la capacidad de pago del hogar.

El tipo de tenencia de los hogares en Colombia varía a través del decil de ingreso en el que se encuentre el hogar. De acuerdo con la GEIH (2018), el tipo de tenencia predominante de los hogares de los deciles 3, 4 y 5 es el arriendo, mientras que en los deciles 1 y 2 el 26% de los hogares viven en arriendo y el 33% de los hogares viven en otro tipo de tenencia distinta a la propiedad o arriendo, como usufructo, o posesión sin título (Gráfico 2). Lo anterior puede ser, en parte, el reflejo de las barreras que tienen los hogares de los deciles de ingreso más bajos para asegurar su condición habitacional por las vías formales o para contar con la propiedad de sus viviendas.

Gráfico 2. Tipo de tenencia de vivienda por decil de ingreso, 2018

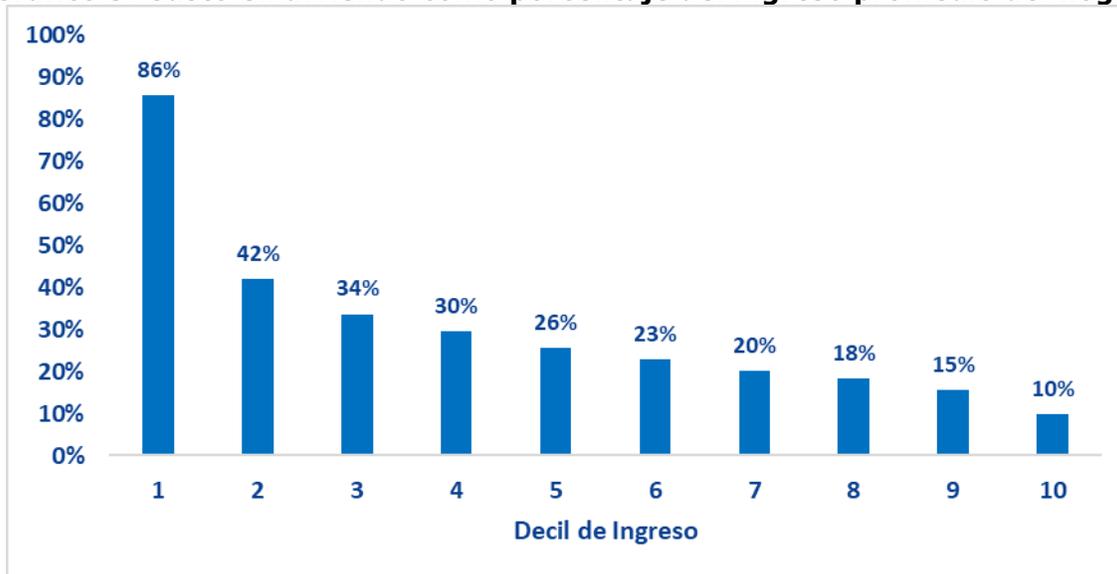


Fuente: Cálculos MVCT con base en GEIH (2018)

Una limitación importante de estos hogares para poder adquirir una vivienda propia es el acceso al crédito, puesto que muchos hogares no alcanzan a cumplir con las condiciones establecidas en la norma para acceder a dichos créditos, como lo es el límite actual al LTI. La anterior es una de las razones por las que los hogares optan por otros tipos de tenencia diferentes a la compra de vivienda.

Con respecto al gasto en alojamiento de los hogares, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH 2017), uno de los principales gastos de los hogares del país es el gasto en alojamiento con una participación promedio del 31% del gasto del hogar. Sin embargo, para los primeros cuatro deciles, es decir los de menores ingresos, el gasto en arrendamiento es cercano al 50% del total de ingresos de los hogares (Gráfico 3). Lo anterior indica que los hogares de menores ingresos tienen la capacidad de destinar una mayor proporción de ingreso dentro del sistema financiero formal, además de tener un beneficio adicional y es el convertirse en propietarios de vivienda.

Gráfico 3. Gasto en arriendo como porcentaje del ingreso promedio del hogar



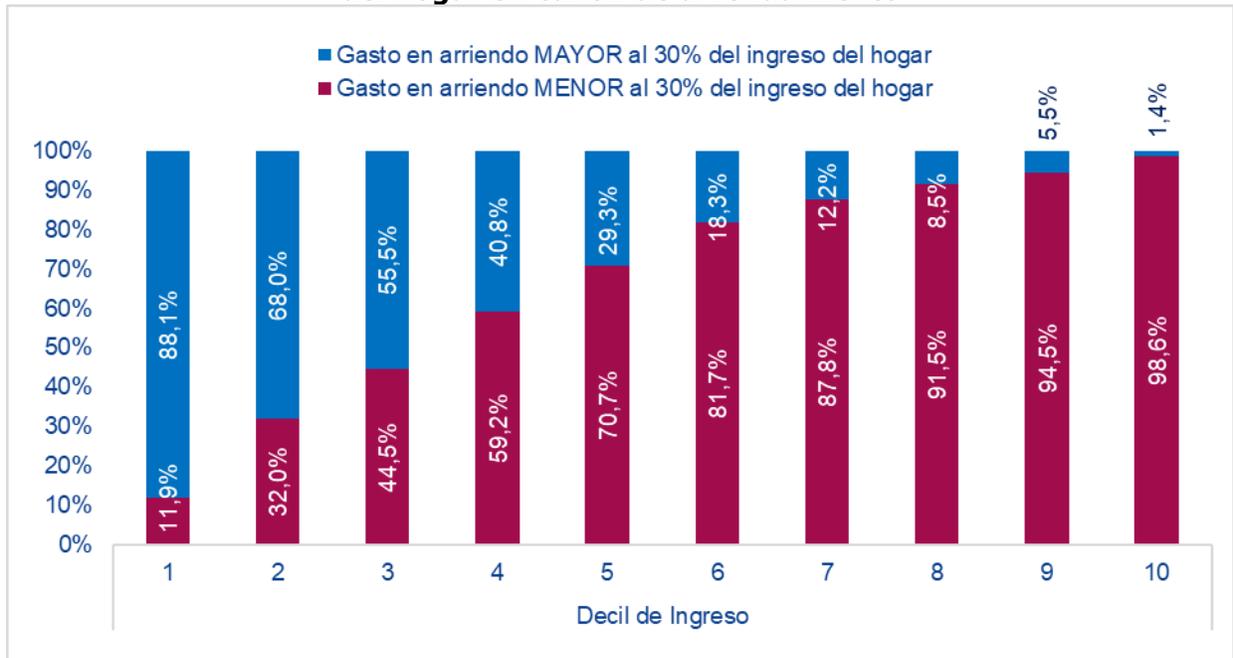
Fuente: Cálculos MVCT con base en ENPH (2017)

Un tercer elemento es la proporción de hogares que destinan más del 30% de sus ingresos en canon de



arrendamiento, variable que sirve como proxy para estimar la capacidad que tendría un hogar para destinar a una cuota mensual de crédito hipotecario. De acuerdo con el Gráfico 4, las barras azules indican cuántos hogares destinan más del 30% de sus ingresos en canon de arrendamiento. Este ejercicio se realiza como forma de aproximar cuántos hogares estarían excluidos de acceder a un crédito hipotecario bajo el supuesto de que pagarían en cuota mensual lo mismo que pagan actualmente en canon de arrendamiento. Con base en la ENPH (2017) los primeros cuatro deciles de menor ingreso son actualmente los más excluidos pues, en promedio, el 63% de los hogares de estos deciles destinan más del 30% de sus ingresos en arriendo, lo cual implicaría que si ellos destinaran esa proporción al crédito hipotecario quedarían excluidos dado que superan el LTI del 30%.

Gráfico 4. Proporción de hogares por decil de ingreso que destinan más del 30% del ingreso del hogar en canon de arrendamiento



Fuente: Cálculos MVCT con base en ENPH (2017)³

También, muchos de los hogares (más de 77 mil hogares en el país) que actualmente viven en arriendo y que pagan cumplidamente con dicho canon, están pagando una proporción alta de sus ingresos (superior al 30%) que podrían estar destinando a una cuota de crédito hipotecario. De acuerdo con la ENPH (2017), la proporción de hogares que paga en canon de arrendamiento mayor al 30% de sus ingresos es superior al 40% para los cuatro deciles más bajos de ingreso, mientras que dicha proporción se reduce a medida que aumentan los ingresos del hogar. Por tal motivo, podría hablarse de que una proporción importante de las personas de los primeros deciles están quedando excluidas de acceder a un crédito hipotecario al sobrepasar dicho límite.

En cuando a la decisión de los hogares de optar por la alternativa de tener una vivienda propia o vivir en arriendo, la Encuesta Multipropósito (2014) permite tener una primera aproximación a los factores que influyen la decisión de los hogares. Al analizar separadamente a los hogares propietarios y arrendatarios, se evidencia que el 84% de los hogares propietarios no están dispuestos a adquirir una vivienda en los próximos dos años y listan como motivo principal, precisamente, el hecho de que ya poseen una

³ Se realizó el mismo ejercicio ajustando los niveles de ingreso del hogar para su correspondencia con el ingreso per cápita registrado en Cuentas Nacionales. Las conclusiones generales en cuanto a que existe un número significativo de hogares de los deciles de ingreso más bajos que destinan más del 30% de sus ingresos a pagos de arrendamiento, se mantiene.



vivienda. Por el contrario, el 54% de los hogares que viven actualmente en una vivienda alquilada tienen planes de comprar una vivienda nueva en los siguientes dos años. El porcentaje restante de los hogares arrendatarios no comprarían vivienda y el motivo es que sus condiciones económicas no permiten materializar esta alternativa, el 65% lista como razón que no cuentan con el dinero suficiente y el 13% que no tienen la capacidad de endeudamiento.

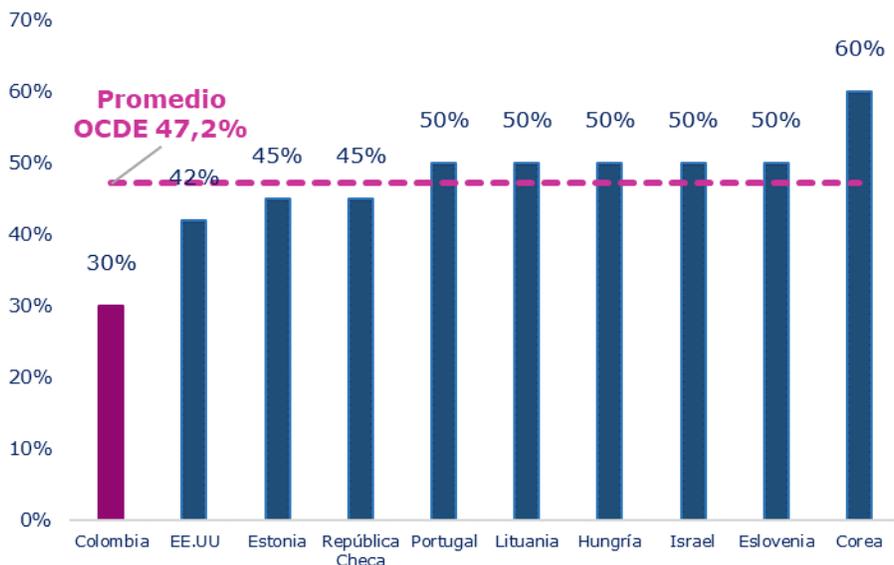
El hecho de que haya hogares con la intención y la capacidad de pagar las cuotas de un crédito de vivienda pero que existan límites normativos no impacten negativamente el acceso a un crédito hipotecario, priva a una proporción de hogares de los potenciales beneficios que ser propietario de una vivienda, entre los que se encuentran el cómo el fortalecimiento del capital social (Adler & Vera, 2018; Vale, 2007), mayor independencia, Mulder & Wagner (1998), o niveles más altos de educación o ingreso (Boehm & Schlottmann, 2001). Por lo tanto, partiendo del supuesto de que los hogares que actualmente viven en arriendo son potenciales compradores de vivienda, se encuentra que efectivamente son aquellos hogares de los deciles más bajos quienes se ven con mayor predominancia excluidos del acceso al sistema formal de financiación y por tanto de acceder a un crédito hipotecario bajo un escenario de LTI del 30%.

Comparación internacional

Con el fin de identificar cómo los distintos países implementan una medida como el LTI, e identificar frente a un benchmark internacional como se encuentra Colombia se realizó una revisión de literatura. De manera general se evidencian dos hechos: i) no existe una única ruta para el uso de este instrumento, por un lado, hay países como Corea, Chile o los Países Bajos que regulan el LTI, mientras que otros dejan que este se determine en el mercado y ii) el límite del 30% que se tiene en Colombia es inferior a los niveles de LTI establecidos por países que han adoptado este tipo de herramientas de corte macro prudencial (BIS, 2014; He et al., 2016).

He et al. (2016) encuentran para una muestra de países que tienen reglamentado el LTI (incluida Colombia), que solo el 26,6% de los países tenían un LTI inferior al 35%. En este sentido, Colombia cuenta con uno de los LTI más restrictivos. Además, tras una revisión a la normativa de nueve de los países de la OCDE, se encontró que en los países donde se ha adoptado medidas de LTI, los niveles observados se encuentran entre 40% y 50% (Gráfico 5). Aun así, en la mayoría de los países no se han adoptado medidas para regular el LTI, dejando que estos límites se decidan dentro del mercado (Gráfico 6).

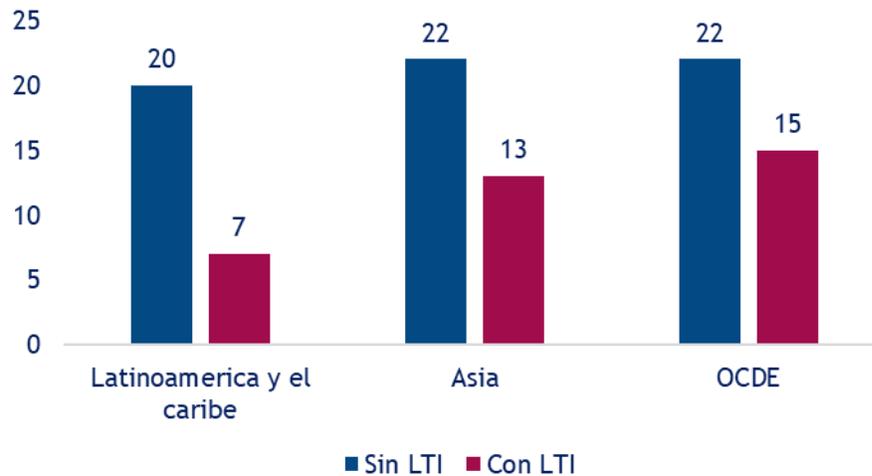
Gráfico 5. LTI de selección de países de la OCDE



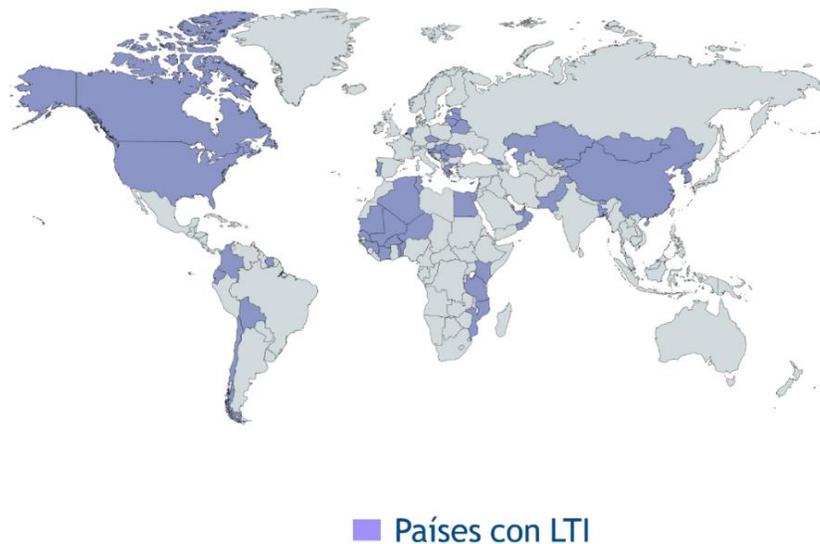
Fuente: Elaboración MVCT a partir de Bancos Centrales y Reguladores Financieros



Gráfico 6. Benchmark internacional A. Países con y sin LTI reglamentado por región⁴



B. Mapa de países con LTI reglamentado



Fuente: Elaboración MVCT con base en la Base de datos de políticas macroprudenciales integradas (iMaPP) – FMI

⁴ Ver Anexo 1 para lista de países con LTI reglamentado.



2. Calidad de la Cartera Hipotecaria, morosidad, composición del gasto vs. nivel del LTI

Con el fin de analizar los posibles riesgos asociados a esta modificación se estudiaron cuatro elementos: 1. La calidad de la cartera de vivienda, 2. La relación de la morosidad y los efectos en los precios de la vivienda con el LTI y el LTI por deciles de ingresos, y 3. La composición del gasto de los hogares. Al realizar la revisión de la composición de la tenencia de vivienda de los hogares en Colombia y el porcentaje de sus ingresos que destinan, por decil de ingreso, al gasto en alojamiento, resulta evidente que hay un segmento significativo de hogares que están destinando más del 30% de sus ingresos en alojamiento, especialmente en los deciles de más bajos ingresos. Aun así, es importante analizar a la luz de la calidad de la cartera hipotecaria qué efectos podría tener un cambio regulatorio del LTI. En este sentido, se analiza lo que se ha encontrado al respecto en la experiencia internacional y cómo se contextualiza esto en el caso colombiano.

Calidad de la cartera de vivienda y morosidad

Tras la crisis de fin de siglo, así como la crisis financiera del 2008, fue evidente el potencial de medidas como el LTV y el LTI como políticas contracíclicas, en tanto que éstas han logrado fortalecer la solidez del sistema financiero y han logrado mitigar los impactos ante choques (Nier, Popa, Shamloo, & Voinea, 2019). En particular, estas medidas macroprudenciales tienen el potencial de ayudar a abordar la acumulación de riesgo sistémico debido al exceso de crédito al sector de la vivienda (He et al., 2016). Asimismo, Crowe (2011) argumenta que los beneficios a establecer límites al LTV y LTI es que estas medidas aumentan la resiliencia de los prestatarios a los choques de precios de activos o de ingresos.

Sin embargo, aunque la efectividad de los límites al LTI para afectar la dinámica crediticia es clara y ha sido documentada en la literatura (Claessens, Ghosh, & Mihet, 2013), poco se ha estudiado sobre los costos de estas medidas (Bierut, Chmielewski, Glogowski, Stopczyyski, & Zajczkowski, 2015). Un estudio acerca de la aplicación del LTI en Polonia mostró los potenciales costos que implica imponer esta medida (Bandula, Kotula, Przeworska, & Strzelecki, 2016). Los autores encuentran que un LTI del 20% genera el rechazo a la solicitud de crédito de una fracción significativa de hogares que habrían estado en capacidad de cumplir sus obligaciones, independientemente del indicador de sobreendeudamiento asumido. Por el otro lado, cuando se establece un LTI del 30%, éste permite rechazar una parte significativa de los deudores potencialmente insolventes, pero los costos de tal decisión también pueden ser relativamente altos: entre 12,2% y 15,5% de los individuos que habrían podido pagar, son rechazados. Finalmente, los autores encuentran que un LTI del 40% tiene un costo relativamente bajo: solo entre 5% y 7,5% de los individuos que habrían podido pagar son rechazados, al tiempo que una porción significativa de las solicitudes que habrían resultado insolventes.

En un estudio similar, Bierut, et al (2015) encuentran que solo hay un deterioro significativo de la situación financiera y, por tanto, un aumento del riesgo crediticio de los hogares cuando el LTI supera el 50%, por lo que se podría concluir que un LTI cercano al 40% sería un nivel óptimo. Un resultado en esta misma línea lo encuentran Nier et al., (2019), quienes muestran que los aumentos en la posibilidad de default de los créditos hipotecarios no es lineal y que, además, se acelera en niveles de LTI superiores al 50%.

La literatura sugiere que no hay un equilibrio perfecto para la calibración de herramientas como el LTI (y el LTV), pues por un lado se está aumentando el acceso al mercado de crédito, y por el otro se estaría, potencialmente, aumentando los niveles de riesgo en el mercado financiero (Albacete, Fessler, & Lindner, 2018). Se han encontrado pocos casos de estudio internacionales en que países hayan modificado sus niveles de LTI, y la mayoría son casos en que pasan de no tener una regulación en este



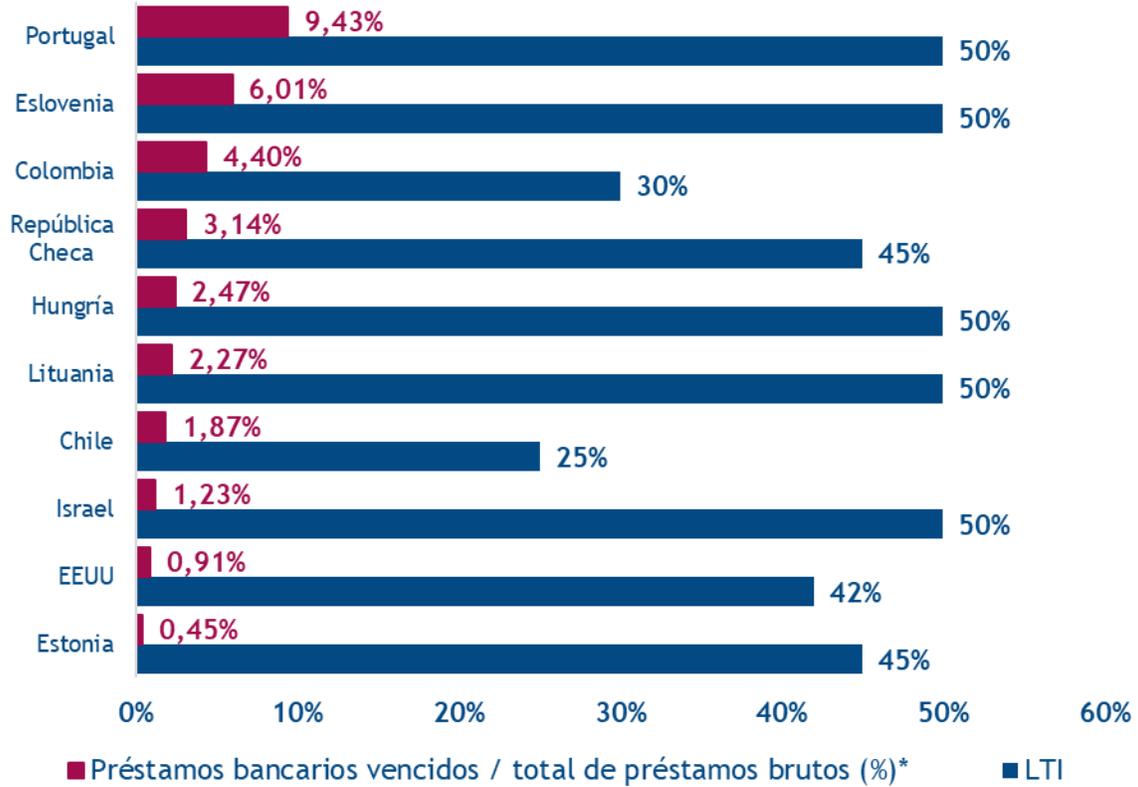
aspecto a tenerla. De acuerdo con la base de datos de políticas macroprudenciales integradas (iMaPP) del FMI, desde 1990, solo seis países aumentaron sus niveles de LTI, siendo importante recalcar que en ninguno de estos casos el nivel inicial era inferior o igual al 30% y el nivel promedio al que fue aumentado estuvo alrededor del 63%.

Por otro lado, también son pocas las experiencias internacionales en que los niveles de LTI se establecen de forma segmentada de acuerdo con los diferentes niveles de ingreso de los individuos u hogares (iMaPP). Aun así, estas modificaciones deben analizarse a la luz de los diferentes niveles de profundización financiera y del crédito hipotecario, déficit habitacional, oferta de subsidios para la adquisición de vivienda, y otras regulaciones complementarias.

En general, ninguno de los posibles límites al LTI se puede utilizar como única herramienta. Incluso después de la imposición del límite LTI, los bancos comerciales tienen la obligación de verificar la credibilidad y solvencia de los clientes, por lo que el mercado tendría herramientas adicionales para mitigar el riesgo ante un cambio regulatorio (Bandula et al., 2016). Para una muestra de nueve países de la OCDE, se estudia si existe alguna correlación entre el nivel de morosidad de cartera y el nivel normativo de LTI y se encuentra que no existe una correlación significativa entre las dos variables (Gráfico 7). Además, se ha encontrado que la condición de impago de los créditos se debe en mayor medida a choques en el ingreso que por el servicio de la deuda (Kukk, 2016), por lo que deberían existir mecanismos que contrarresten estos escenarios. Finalmente, usando microdatos irlandeses, Kelly & Mazza (2019) muestran que las cargas del servicio a la deuda hipotecaria varían mucho para niveles de LTI similares debido a diferencias subyacentes en las tasas de interés iniciales y los términos de la hipoteca, por lo que el LTI no es suficiente para determinar la probabilidad de impago o riesgo de crédito.

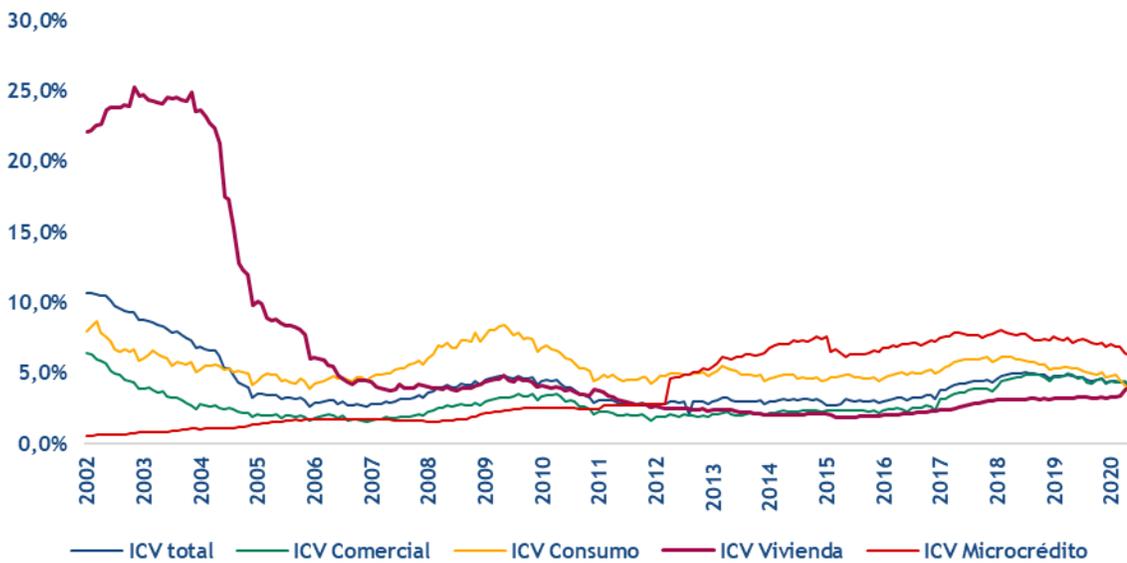
Pasando al caso colombiano, se ha observado en años recientes una mayor solidez financiera de la cartera hipotecaria y en la cartera de vivienda VIS en particular. Aunque a inicios de siglo el Índice de Cartera Vencida (ICV) para crédito de vivienda era superior al 20%, de manera constante, se ha reducido considerablemente, ubicándose en niveles inferiores al 4% en los últimos años (mostrando así una reducción del ICV de aproximadamente el 80% desde inicios de siglo). A su vez, ésta se ha mostrado como una cartera proporcionalmente menos riesgosa si se le compara con el resto de los indicadores de calidad de cartera. En la Gráfica 8, se muestra la evolución del Índice de Cartera vencida (ICV) de vivienda frente al del resto de las modalidades.

Gráfico 7. LTI y la relación Prestamos Bancarios vencidos sobre total prestamos brutos



Fuente: Elaboración MVCT con base en Bancos Centrales y superintendencias financieras (2020)

Gráfico 8. Índice de Cartera Vencida (ICV) por modalidad de crédito, 2002-2020



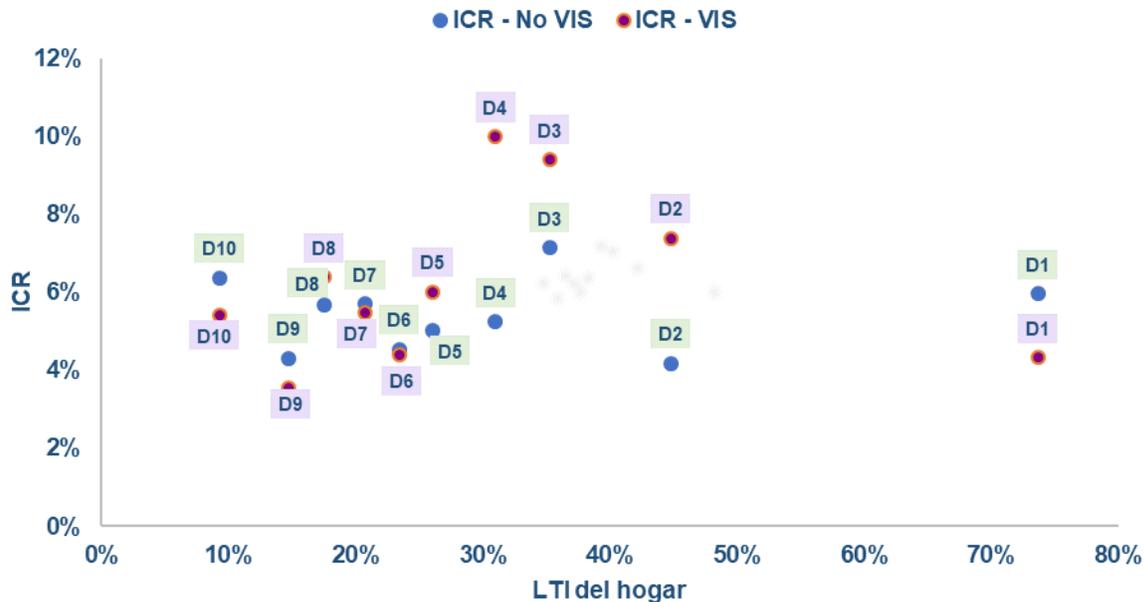
Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia (2020)



Lo anterior sugiere que el LTI que se reglamentó a principios de siglo obedecía a dicho comportamiento del ICV de los créditos hipotecarios. Hoy, las condiciones son muy distintas y más favorables, por lo que se abre la posibilidad de ajustar el LTI a uno que responda a las características actuales del mercado, lo que además va en línea a las recomendaciones formuladas por la Misión para la profundización de la cartera hipotecaria.

Adicionalmente, como un ejercicio de aproximación para encontrar si hay alguna relación entre el nivel de LTI y las variables de riesgo del sistema financiero en Colombia se calculó, para cada decil de ingreso, el índice de calidad por riesgo de la cartera hipotecaria para los segmentos VIS y No VIS con una muestra de datos proporcionados por la Superfinanciera. Al comparar cada uno de estos indicadores con el LTI estimado de los hogares de cada decil, no se encuentra una correlación estadísticamente significativa entre la variable de riesgo y de LTI (Gráfico 9), al igual que como se ha encontrado en la literatura internacional, sugiriendo que no hay una relación evidente entre altos niveles de LTI y altos niveles de riesgo crediticio.

Gráfico 9. Índice de Calidad por Riesgo (ICR) para Vivienda por decil de ingreso* y LTI



Fuente: Elaboración MVCT con base en Superintendencia Financiera de Colombia.

*Cálculos basados en encuesta realizada durante septiembre del 2018 a 39 establecimientos de crédito (equivalente a 10,367 operaciones de crédito de vivienda), en la cual se consultó información financiera y sociodemográfica de deudores con crédito hipotecario. El LTI del hogar se estima a partir del ingreso individual de la persona entrevistada, asumiendo un hogar de dos adultos con ingresos iguales.

Finalmente, se estudia si la literatura ha encontrado alguna relación entre ajustes al LTI normativo y un efecto posterior en el nivel de precios de la vivienda. En general, hay pocos estudios al respecto y no se encuentra evidencia que indique que un cambio en los niveles del LTI tengan un efecto en precios. Kim (2013) estudia el caso para Corea del Sur, en donde un LTI fue introducido en el 2002 en el contexto del boom del mercado inmobiliario en el país y éste se modificó un total de ocho veces entre un rango de 40



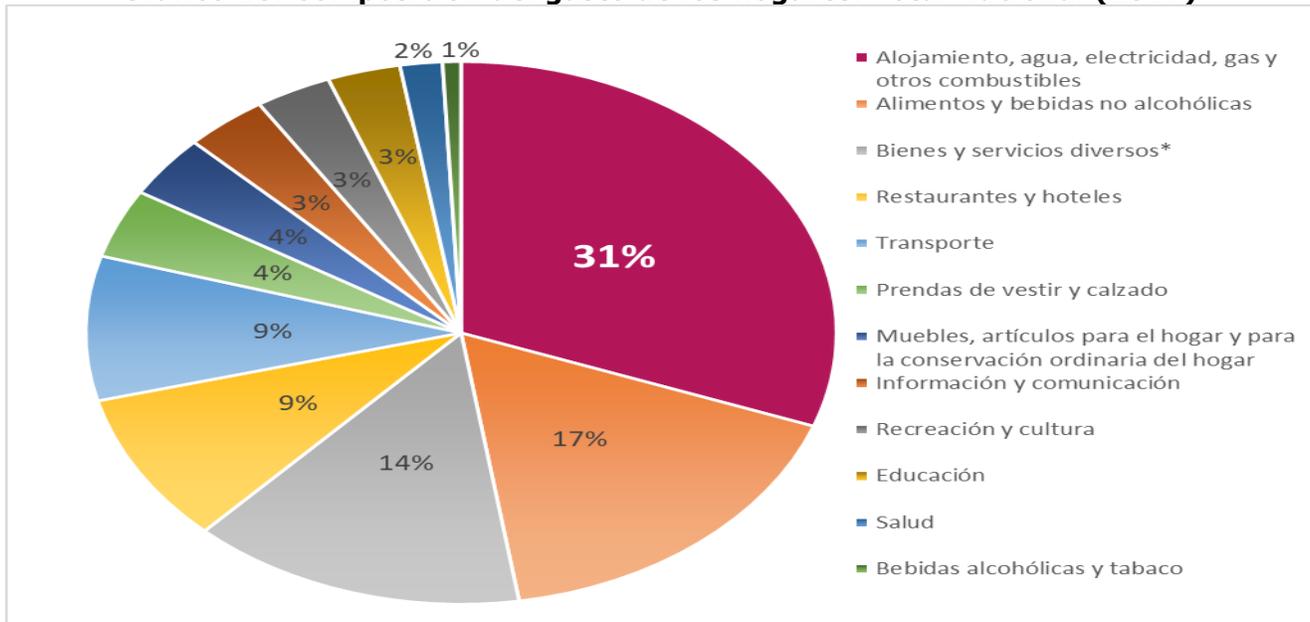
y 75% entre 2002 y 2012. El autor no encuentra evidencia suficiente de que la modificación en el LTI haya tenido un efecto significativo y unidireccional en los precios de la vivienda, sino que éstos están más relacionados con el momento del ciclo económico. Aún así, el autor indica que este tipo de análisis debe realizarse teniendo en cuenta las particularidades de cada mercado y país.

Choques en el Ingreso de los hogares

Resulta relevante, en el contexto de manejo de riesgo y calidad de la cartera hipotecaria, conocer la carga financiera de los hogares y la composición de sus gastos para, hasta cierto punto, predecir cómo un hogar ajustaría sus gastos ante un choque en sus ingresos. Para esto, se estudió la composición del gasto de los hogares en Colombia (Gráfico 10). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH 2017), uno de los principales gastos de los hogares del país es el gasto en alojamiento y servicios públicos con una participación promedio del 31% del gasto del hogar, seguido por el gasto en alimentos y bebidas no alcohólicas con una participación del 17%. Esto sugiere que el nivel de gasto en alojamiento puede ser un determinante importante del bienestar de un hogar en el corto y el largo plazo puesto que es un gasto relativamente inflexible. Así mismo, cuando se analiza la composición del gasto por nivel de ingreso, se observa que la población más pobre y vulnerable tiene un gasto en vivienda relativamente mayor que el resto de la población: 31.7% del gasto en los hogares más pobres con relación al 25.6% en los hogares de clase alta (Gráfico 11).

Sin embargo, se observa que existen unos rubros de gasto que representan aproximadamente el 20% del gasto total (bebidas alcohólicas, restaurantes y hoteles, recreación, prendas de vestir, muebles etc.) que podrían considerarse gastos más flexibles y, ante el escenario de un choque adverso al ingreso de los hogares, éstos podrían ajustar sus gastos en estos rubros sin comprometer sus gastos principales en alojamiento y alimentación. De esta forma, los hogares no necesariamente entrarían en mora en el pago de sus obligaciones de crédito y tendrían cómo absorber el choque.

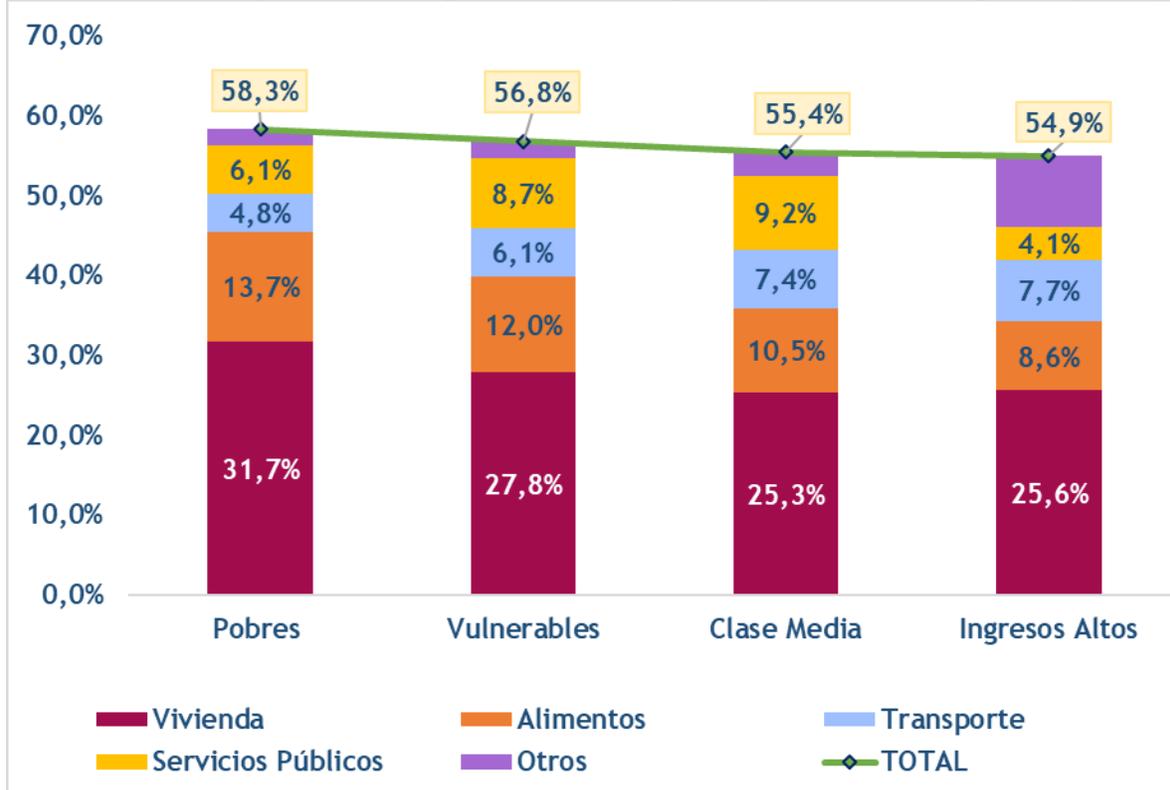
Gráfico 10. Composición del gasto de los hogares. Total Nacional (2017)



Fuente: Elaboración MVCT con base en DANE, ENPH (2017)



Gráfico 11. Composición del gasto de los hogares por nivel de ingreso (2018)

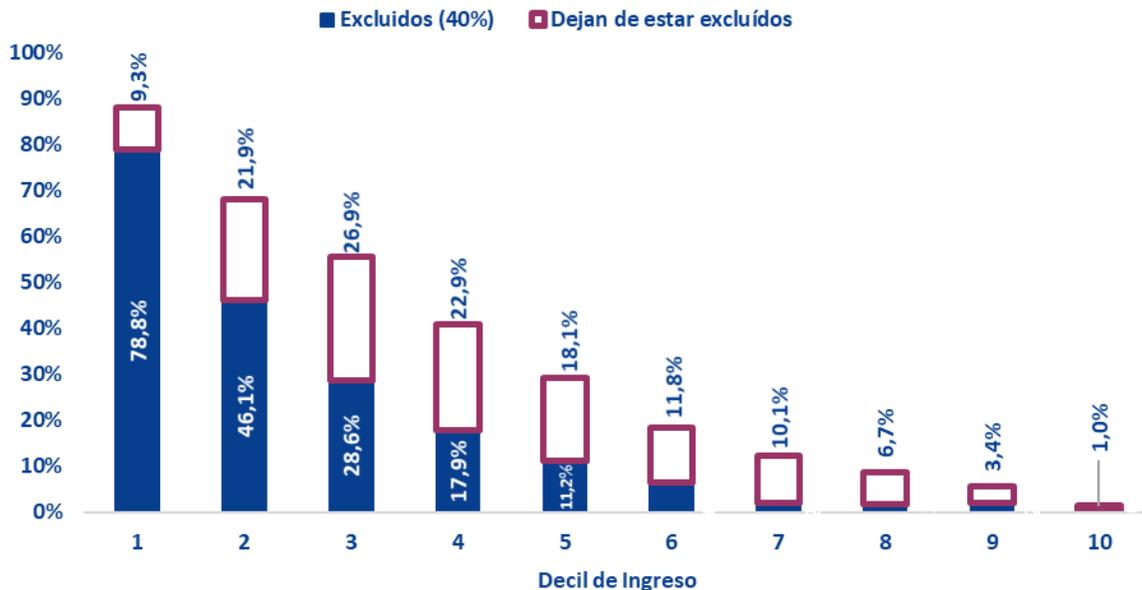


Fuente: Cálculos BBVA Research (2018) con base en DANE

3. Propuesta de ajuste

De acuerdo con lo descrito anteriormente, se propone un ajuste del LTI al 40% para la compra de vivienda VIS, pues este nivel se traduciría en un aumento en la inclusión de hogares de bajos ingresos que actualmente se encuentran excluidos del acceso a un crédito hipotecario y que, por lo tanto, acceder a una casa propia. Partiendo nuevamente del escenario en que los hogares que viven actualmente en arriendo son potencialmente compradores de vivienda, y asumiendo que el pago en canon de arrendamiento sería equivalente al pago de la cuota mensual del crédito, se analiza cómo cambiaría su acceso a un crédito hipotecario en caso de que el LTI fuera 40%. El Gráfico 12 ilustra los principales resultados. Además, se propone que en el momento en que se calcule la proporción de la primera cuota con respecto al ingreso del hogar, se descuente el valor del subsidio otorgado por el gobierno, con el propósito de que se calcule efectivamente la capacidad de pago del hogar.

Gráfico 12. Cambio en Exclusión de Hogares con cambio regulatorio a LTI de 40%



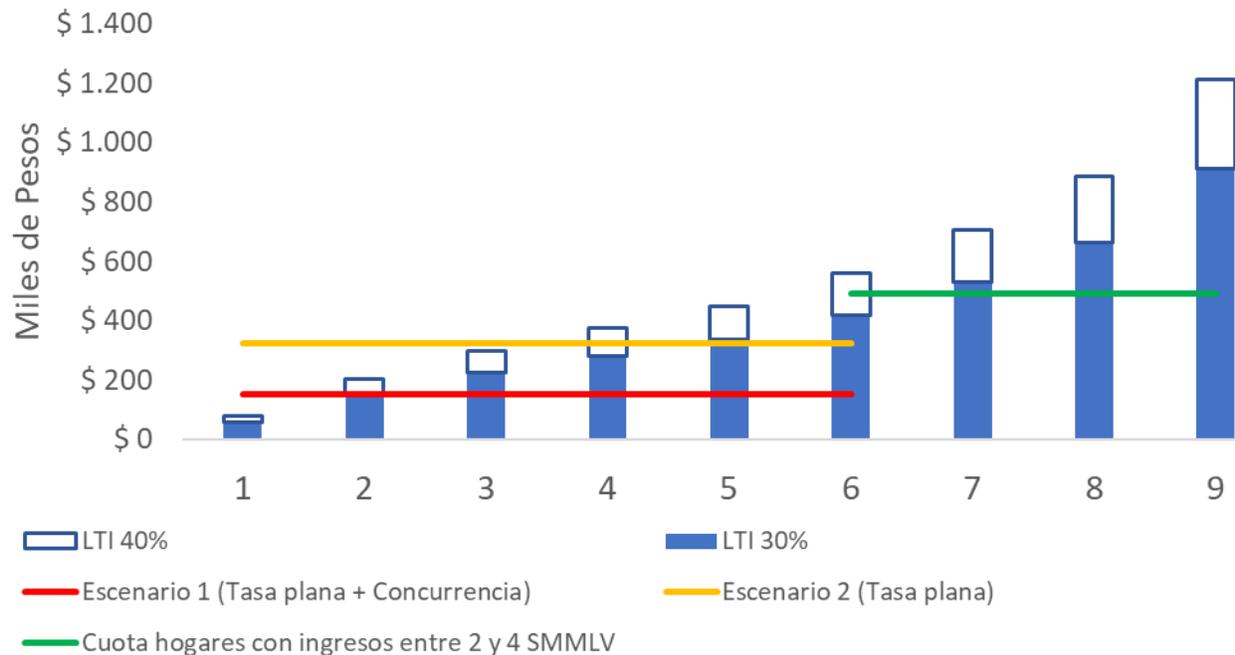
Fuente: Cálculos MVCT con base en ENPH (2017)

Se observa que, para todos los deciles de ingreso, el porcentaje de hogares que quedarían excluidos disminuye (comparado con el escenario actual de LTI de 30%, Gráfico 4). En particular, pasar de un LTI de 30% a uno de 40% implica que los deciles 2, 3 y 4 pasan de tener 68%, 55.5% y 40.8% de hogares excluidos en el acceso a un crédito hipotecario respectivamente, a 46.1%, 28.6% y 17.9% de hogares excluidos. En otras palabras, en los deciles 2, 3 y 4 habría un 24% más de hogares que antes no podían acceder a un crédito hipotecario que, ante un aumento del LTI al 40%, ahora sí tendrían acceso. Lo anterior es relevante en tanto que muestra que precisamente los deciles más vulnerables serían los más beneficiados del cambio normativo, lo que demuestra el carácter progresivo de esta medida.

El actual nivel de LTI afecta de forma importante el acceso a crédito hipotecario de los deciles más bajos de la población aun cuando los hogares son potenciales receptores de subsidios para la compra de vivienda. En un ejercicio complementario que se deriva de la Misión para la profundización de la cartera hipotecaria⁵ ilustrado en el Gráfico 13, se muestra cómo, con un cambio en el LTI, se lograría que hogares de los deciles que antes no alcanzaban a lograr el cierre financiero, con un LTI del 40% puedan lograrlo. Las barras en cada decil de ingreso muestran cuánto sería en términos monetarios el 30% y el 40% del ingreso del hogar. A su vez, las líneas horizontales muestran cuánto es el pago en cuota mensual de crédito hipotecario que los hogares deberían pagar en tres escenarios: escenario 1 para cobertura plana a la tasa de interés con concurrencia con caja de compensación familiar (línea roja), escenario 2 para hogares que únicamente reciben cobertura plana a la tasa de interés (línea amarilla), y escenario 3 para hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV (línea verde). En este sentido, un hogar perteneciente al decil 4 que recibe subsidio concurrente con caja de compensación (escenario 1), debería pagar una cuota mensual de crédito de \$258.213 (línea roja), y en caso de no recibir concurrencia, debería pagar una cuota de \$387.981, la cuál no alcanzaría a pagar ante un escenario de LTI del 30% pero sí en uno de LTI del 40%. En la Tabla 1 se detallan las condiciones del ejercicio.

Gráfico 13. Deciles de ingreso que pueden acceder a un crédito hipotecario

⁵ Los comisionados de la Misión fueron Maria Mercedes Cuellar, Hernando José Gómez y Marc Hostetter, apoyados por la secretaria técnica de Fedesarrollo a la cabeza de David Salamanca.



Fuente: Cálculos Misión para la Profundización de la Cartera Hipotecaria con base en GEIH (2018)

Tabla 1. Escenarios de pago de cuota de crédito hipotecario de hogares por decil de ingreso.

Variable	Escenario 1 Concurrencia	Escenario 2 Sin Concurrencia	Escenario 3 Hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV
Valor de la vivienda	96 SMMLV	96 SMMLV	96 SMMLV
Períodos	240 meses	240 meses	240 meses
Subsidio del gobierno	20 SMMLV	30 SMMLV	20 SMMLV
Subsidio de la CCF	30 SMMLV	0	0
Ahorros	6 SMMLV	6 SMMLV	0
Tasa de interés	11,6% EA	11,6% EA	11,6% EA
Subsidio a la tasa de interés	4% EA	4% EA	4% EA
Pago mensual del crédito	\$258.213	\$387.981	\$490.954

Fuente: Cálculos de la Misión para la Profundización de la cartera hipotecaria.

Nota: El ahorro corresponde al ahorro acumulado por un hogar el programa Semillero de Propietarios en la modalidad de arriendo.



CCF: caja de compensación Familiar

De este ejercicio se concluye que con un cambio en el LTI los segmentos de menores ingresos (sumado al hecho de que ya existe una segmentación para el LTV en la compra de vivienda VIS y No VIS)⁶ permitiría el cierre financiero de algunos deciles, traduciéndose esto en la inclusión de dichos deciles en el acceso a un crédito hipotecario. En particular, el decil 4 pasaría a lograr el cierre financiero para un escenario sin concurrencia con caja de compensación familiar. Lo anterior es muy significativo dadas las bajas tasas de afiliación para ese nivel de ingresos. Asimismo, los hogares con ingresos entre 2 y 4 SMMLV del decil 6 pasarían a tener la capacidad de pagar la cuota del crédito hipotecario que, con un LTI 30% no habrían podido por falta de acceso al crédito.

4. Conclusiones

Se han mostrado los beneficios que un aumento del LTI al 40%, especialmente para la compra de vivienda VIS, tiene en términos de inclusión, acceso a vivienda y profundización de la cartera hipotecaria. A su vez, una amplia literatura académica evidencia que dicho aumento, por sí solo, no representa un riesgo significativo para la calidad de la cartera, ni un riesgo para el sistema financiero. En consecuencia, se considera prudente y beneficioso llevar a cabo dicha modificación, junto con el hecho de que en el cálculo de la relación cuota ingreso, se descuenta el monto por concepto de subsidios, en tanto que se alcanzaría una mayor progresividad y mejores condiciones para los hogares de menores ingresos que deseen adquirir una vivienda propia, al tiempo que se promueve la profundización de la cartera hipotecaria del país.

5. Referencias

- Adler, V., & Vera, F. (Eds.). (2018). *Vivienda ¿Qué viene?: De pensar la unidad a construir la ciudad. Vivienda ¿Qué viene?: De pensar la unidad a construir la ciudad*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0001594>
- Albacete, N., Fessler, P., & Lindner, P. (2018). *One policy to rule them all? On the effectiveness of LTV, DTI and DSTI ratio limits as macroprudential policy tools* (Financial Stability Report No. 35). Retrieved from <https://ideas.repec.org/a/onb/oenbfs/y2018i35b3.html>
- Bandula, P., Kotula, A., Przeworska, J., & Strzelecki, P. (2016). *Which households are really financially distressed: How micro data could inform macroprudential policy*. Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/303442823>
- Bank for International Settlements. (2014). *BIS 84th Annual Report - June 2014*. Basel. Retrieved from <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2014e.pdf>
- Bierut, B. K., Chmielewski, T., Glogowski, A., Stopczyński, A., & Zajczkowski, Ss. (2015). *Implementing Loan-to-Value and Debt-to-Income Ratios: Learning from Country Experiences. The Case of Poland* (No. 212). *NBP Working Paper*. Warsaw. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2671211>
- Boehm, T. P., & Schlottmann, A. M. (2001). *Housing and wealth accumulation: intergenerational impacts* (Low-income homeownership: Examining the unexamined goal No. LIHO-01.15). Boston. Retrieved from http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Fpei_dCM8CgC&oi=fnd&pg=PA407&dq=Housing+and+wealth+accumulation:+intergenerational+impacts&ots=pB-ojoKkhs&sig=zvcNQ5nUT5LE27ItDZS7NzWftzQ
- Claessens, S., Ghosh, S. R., & Mihet, R. (2013). Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities. *Journal of International Money and Finance*, 39(January), 153-185. <https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2013.06.023>
- Clavijo, S. (2001). *Fallos y fallas económicas de las altas cortes. El caso de Colombia 1991-2000*

⁶ El límite regulatorio del LTV para la compra de vivienda VIS es del 80% y para la compra de vivienda No VIS es del 70%.



(Borradores de Economía No. 173). Bogotá.

Crowe, C., Dell’Ariccia, G., Igan, D., & Rabanal, P. (2011). *Policies for Macroeconomic Stability: Options to Deal with Real Estate Booms; by Christopher Crowe, Giovanni Dell’Ariccia, Deniz Igan, Pau Rabanal; IMF Staff Discussion Notes SDN/11/02; February 25, 2011.* (IMF STAFF DISCUSSION NOTE No. 02). Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1102.pdf>

He, D., Nier, E., & Kang, H. (2016). Macroprudential measures for addressing housing sector risks. In Bank for International Settlements (Ed.), *Macroprudential policy*. Bank for International Settlements.

Hernández-Correa, G. (2020). Evolución y efectos de la regulación del crédito de vivienda en Colombia. In *Pasado, Presente y Futuro de la Financiación de Vivienda en Colombia*. Bogotá: Asobancaria.

Hernández, G. (2020). Evolución y efectos de la regulación del crédito de vivienda en Colombia. In *Pasado, Presente y Futuro de la Financiación de Vivienda en Colombia*. Bogotá: Asobancaria.

Kelly, J., & Mazza, E. (2019). *Financial Stability Notes Mortgage servicing burdens and LTI caps* (Financial Stability Notes No. 13).

Kim, C. (2013). Macroprudential Policies : Korea’s Experiences. *IMF, Rethinking Macro Policy II: First Steps and Early Lessons Conference, April(16–17), 1–18*. Retrieved from <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/macro2/pdf/ck2.pdf>

Kukk, M. (2016). *WHAT ARE THE TRIGGERS FOR ARREARS ON DEBT? EVIDENCE FROM QUARTERLY PANEL DATA*.

Mulder, C. H., & Wagner, M. (1998). First-time home-ownership in the family life course: A West German-Dutch comparison. *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1080/0042098984709>

Nier, E., Popa, R., Shamloo, M., & Voinea, L. (2019). *Debt Service and Default: Calibrating Macroprudential Policy Using Micro Data. IMF Working Papers* (Vol. 19). <https://doi.org/10.5089/9781513509099.001>

Vale, L. (2007). *From the puritans to the projects: Public housing and public neighbors | MIT Department of Urban Studies and Planning*. Cambridge, MA: Harvard University press. Retrieved from <https://dusp.mit.edu/publication/puritans-projects-public-housing-and-public-neighbors>

Anexo 1. Lista de Países que cuentan con LTI reglamentado

País	Región
Canada	Advanced
Estados Unidos	Advanced
Benin	Africa
Burkina Faso	Africa
Côte d’Ivoire	Africa
Guinea	Africa
Guinea-Bissau	Africa
Kenya	Africa
Mali	Africa
Mauritius	Africa
Mozambique	Africa
Niger	Africa
Senegal	Africa
Tanzania	Africa
Togo	Africa
Korea	Asia
Bangladesh	Asia
Belarus	Asia
Bhutan	Asia
Brunei Darussalam	Asia
China	Asia
Georgia	Asia
Hong Kong SAR	Asia



Kazakhstan	Asia
Kyrgyz Republic	Asia
Mongolia	Asia
Singapore	Asia
Tuvalu	Asia
Czech Republic	Europa
Estonia	Europa
Greece	Europa
Hungary	Europa
Latvia	Europa
Lithuania	Europa
Netherlands	Europa
Portugal	Europa
Slovak Republic	Europa
Slovenia	Europa
Croatia	Europa
Cyprus	Europa
Kosovo	Europa
Malta	Europa
Romania	Europa
Serbia	Europa
Chile	Latinoamerica
Colombia	Latinoamerica
Bahamas, The	Latinoamerica
Bolivia	Latinoamerica
Curaçao and Sint Maarten	Latinoamerica
Ecuador	Latinoamerica
Suriname	Latinoamerica
Israel	Medio Este y Norte de Africa
Algeria	Medio Este y Norte de Africa
Bahrain	Medio Este y Norte de Africa
Egypt	Medio Este y Norte de Africa
Kuwait	Medio Este y Norte de Africa
Lebanon	Medio Este y Norte de Africa
Oman	Medio Este y Norte de Africa
Pakistan	Medio Este y Norte de Africa
Qatar	Medio Este y Norte de Africa
Tunisia	Medio Este y Norte de Africa
United Arab Emirates	Medio Este y Norte de Africa

Elaboración MVCT con base en la Base de datos de políticas macroprudenciales integradas (iMaPP) – FMI

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

(Por favor indique el ámbito de aplicación o sujetos obligados de la norma)

El proyecto se encuentra dirigido a todos los potenciales deudores de crédito para la adquisición de vivienda de interés social.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

(Por favor desarrolle cada uno de los siguientes puntos)

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo



Las normas en que se fundamenta la presente iniciativa permiten regular la articulación del subsidio familiar de vivienda en la modalidad de arrendamiento para población migrante, sin estar sometidas a reserva legal, como se determina a continuación:

a) Fundamento Constitucional

El artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, en relación con el deber del Estado de promover el acceso a una vivienda establece que: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

Así mismo, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, dispone que: “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones, y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

La potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Presidente de la República que lo autoriza para expedir normas de carácter general destinadas a la ejecución y cumplimiento de la ley. Esta facultad se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, e irrenunciable, porque es un atributo indispensable para que la administración cumpla con su función de ejecutar la ley.

b) Fundamento legal y Reglamentario.

El numeral 6 del artículo 17 de la Ley 546 de 1999 que estipula que el Gobierno Nacional fijará el porcentaje máximo de los ingresos familiares que servirá como límite para la primera cuota de los préstamos destinados a la adquisición de vivienda.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El Decreto 1077 de 2015 se encuentra vigente.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se adiciona el título 10 a la parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales



4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

(Por favor señale el costo o ahorro de la implementación del acto administrativo)

La reglamentación propuesta no genera un impacto económico sobre los destinatarios de la norma que implique la necesidad de adaptación, por el contrario, estas medidas buscan que los hogares adquirentes de vivienda de interés social tengan mejores condiciones para el acceso al crédito hipotecario.

5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)

La expedición de la norma no presenta impacto fiscal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto no tienen los referidos impactos.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria

(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

(Marque con una x)

Informe de observaciones y respuestas

(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)

(Marque con una x)

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio

(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)

(Marque con una x)

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública

(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)

(Marque con una x)

Otro

(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)

(Marque con una x)

Aprobó:

Juan Carlos Covilla Martínez

Felipe Walter Correa



**El futuro
es de todos**

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Director del Sistema Habitacional

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio