

Antecedentes y evolución del subsidio PARA LA VIVIENDA

PEDRO SEVILLA ALMEIDA*

En este artículo se comenta el rol que cumple un subsidio dentro de una política pública de vivienda. En el caso del Perú, tras revisar el desarrollo histórico de los sistemas de subsidios para este sector, se destaca que la reforma iniciada por el Fondo MiVivienda ha permitido el crecimiento constante en el sector hipotecario y en la producción de viviendas, a través de herramientas crediticias y el programa Techo Propio.



* Presidente de Directorio del Fondo MiVivienda.
psevilla@mivivienda.com.pe

A lo largo de las últimas dos décadas el Fondo MiVivienda ha logrado incentivar al sistema financiero a reducir los montos y extender los plazos promedio de los créditos hipotecarios en Perú, dejando de atender créditos exclusivamente en dólares y a los segmentos de mayores ingresos.

Recientemente se ha intensificado el debate sobre los subsidios a la vivienda, en particular los subsidios a adquisición a la vivienda nueva o a la construcción de vivienda en un terreno propio. En el Perú los subsidios a la vivienda y sus variantes indirectos al sector financiero se canalizan a través del Fondo MiVivienda. A menudo no se comprende bien la escala y la conveniencia de estos.

Al mismo tiempo, durante los peores momentos de las crisis económicas, como la que vivimos al inicio de la emergencia sanitaria, los sistemas de subsidio son a menudo los únicos incentivos para otorgar créditos para la vivienda. Por otro lado, las reformas de estos sistemas de subsidios son difíciles y su dimensionamiento es complejo, ya que los costos finales de estos subsidios están ocultos o fuera del presupuesto, y en muchos casos sus beneficios no se miden correctamente.

Por lo general, en los debates políticos sobre la intervención de los subsidios en el sector vivienda se incluyen tres objetivos generales, de manera explícita o implícita: la mejora de la salud pública, la mejora de la justicia y la equidad en la sociedad, es decir, redistribuir los ingresos a través de la vivienda.

Los dos primeros de estos objetivos para la intervención de subsidios se relacionan directamente con la mejora de las condiciones de saneamiento y vivienda; y se centran en promover el bienestar de la sociedad a través del sector vivienda.

“ Desde una perspectiva amplia, un subsidio es un incentivo proporcionado por el gobierno para permitir y persuadir a cierto segmento de la población o de los consumidores (de vivienda) para que hagan algo que de otro modo no harían (...)

”

El tercer objetivo se centra en ampliar las oportunidades de vivienda identificando las limitaciones específicas del mercado que impiden que las entidades financieras y / o los originadores de micro financiamiento hipotecario y los desarrolladores de vivienda atiendan a diferentes segmentos de la población a fin de abordar posibles cuellos de botella. Estos incentivos de subsidio a los actores del mercado deben eliminarse tan pronto como el sector privado pueda asumir los riesgos y costos específicos, y las cláusulas de salida deben ser parte del diseño del programa.

Estos puntos de vista ponen de relieve los diferentes tipos de análisis que se pueden hacer a la hora de diseñar los subsidios, como identificar los problemas que enfrentan los hogares para mejorar sus condiciones de vivienda (por ejemplo, bajos ingresos, empleos inestables, limitaciones de ahorro, garantías deficientes, falta de información sobre la propiedad, etc.), y comprender las limitaciones en la expansión del sistema financiero (por ejemplo, limitaciones de financiamiento, riesgo de liquidez, riesgos crediticios, riesgo de tasa, falta de información crediticia, etc.), y el diseño de incentivos de subsidio para reducirlos.

A pesar de no contar con indicadores ciertos, en la mayoría de los países en desarrollo existe una necesidad real de expandir el financiamiento hipotecario al segmento amplio de ingresos medios o medios bajos y, por lo tanto, expandir la oferta de vivienda formal en beneficio de la economía.

Pero ¿por qué no subsidiar directamente a los hogares que lo necesitan en lugar de subsidiar el financiamiento al crédito hipotecario? ¿Qué pasa con los hogares que no califican para un préstamo hipotecario? ¿Cómo se les puede ayudar si la mayoría de los fondos de subsidio están vinculados a los sistemas de financiamiento hipotecario y, por lo tanto, bancarizados? ¿Para vivienda propia o de alquiler? Y si se va a estimular la propiedad de vivienda, ¿se debe centrar la atención únicamente en los propietarios de vivienda nueva o también de segunda mano?

Responder a estas preguntas requiere reconocer los problemas y limitaciones que enfrentan los hogares y los mercados a la hora de proporcionar financiamiento para la vivienda u otro subsidio que ayude a la adquisición de vivienda. Primero definamos qué es un subsidio.

Los subsidios a menudo se perciben erróneamente como dar o recibir algo gratis. Desde una perspectiva amplia, un subsidio es un incentivo proporcionado por el gobierno para permitir y persuadir a cierto segmento de la población o de los consumidores (de vivienda) para que hagan algo que de otro modo no harían, reduciendo el costo de oportunidad o aumentando el beneficio potencial de hacerlo.

Para los efectos de estas líneas, los subsidios relacionados a la vivienda pueden aplicarse al pago del capital de la casa, para mejorar el acceso o reducir el costo del financiamiento mediante deuda. Además, se pueden aplicar en la adquisición, mejora o construcción de viviendas. Los subsidios para la vivienda pueden enfocarse en mejorar la eficiencia del sistema de financiación de la vivienda o ayudar a los hogares directamente en la adquisición de una vivienda.

El costo de oportunidad para el gobierno de proporcionar subsidios a la vivienda es el uso alternativo que tendría el presupuesto (o ingresos fiscales) para otros programas dirigidos al mismo segmento de personas. Para los hogares el costo de oportunidad del subsidio es el beneficio que podrían haber recibido si el mismo presupuesto se hubiera utilizado para otros fines (salud, educación, etc.), o más tarde.

De todas las formas de subsidio a la vivienda, como el seguro hipotecario o las exoneraciones, los subsidios al financiamiento de la vivienda son de los más frecuentes y se usan tanto en las economías de mercados emergentes como en las avanzadas. Tienen una larga trayectoria y están profundamente arraigados en los sistemas de financiación de la vivienda de la mayoría de los países.

En el Perú, la respuesta de muchos gobiernos al problema de la vivienda fue hacerse cargo de la producción de la vivienda o establecer entidades especiales financiadas por un impuesto o retención del trabajador. Como suele ser el caso con esta clase de iniciativas, los subsidios eran elevados, pero poco transparentes, por lo que relativamente pocos se beneficiaban. Dichos sistemas de subsidios eran inestables, ineficientes y requerían rescates regulares por los gobiernos de turno.

Por otro lado, la investigación comparativa de los subsidios a la vivienda difundida durante los años setenta y ochenta enfatiza la ineficacia de los subsidios por el lado de la oferta. A partir de estas fechas la tendencia fue, al menos parcialmente al inicio, la de moverse hacia los subsidios directos a la demanda. Estas transferencias de recursos a los segmentos beneficiados brindan la máxima elección a los hogares, son eficientes, transparentes y pueden dirigirse a segmentos específicos del mercado. Además, no distorsionan el sistema de vivienda en sí y pueden aplicarse a viviendas nuevas, a la autoconstrucción o a viviendas en alquiler.

El sector vivienda en muchos mercados emergentes (el Perú no es una excepción) está limitado, por un lado, por el mercado objetivo al que atiende el sistema financiero y, por otro lado, por la disponibilidad de suelo con vocación habitacional. Incluso si se dispone de recursos suficientes, llega un punto en el que a las entidades financieras no les es rentable asignar créditos hipotecarios de montos



En el Perú, la respuesta de muchos gobiernos al problema de la vivienda fue hacerse cargo de la producción de la vivienda o establecer entidades especiales financiadas por un impuesto o retención del trabajador.



menores, cuyos deudores son percibidos como de mayor riesgo, lo que aumenta nuevamente la inequidad en el acceso a la vivienda.

Por lo tanto, también se debe considerar la regulación respecto a las edificaciones. Por ejemplo, el Reglamento Nacional de Edificaciones tiene parámetros de entrega mínimos a considerar para una vivienda, lo que compromete reducir aún más el valor de la vivienda.

Durante la mejora de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento de la bancarización en los últimos años en Perú, se comenzaron a reformar los antiguos subsidios dominados por el Estado y se iniciaron nuevos incentivos de subsidios. Estos estuvieron destinados a mejorar el financiamiento para vivienda y a crear un espacio de equilibrio entre el Estado, los desarrolladores inmobiliarios, las instituciones financieras y los gobiernos locales, que debieron actualizar sus parámetros para hacer más asequible el suelo. El objetivo era atender a una parte cada vez mayor del segmento de ingresos medios/bajos a través del sector privado y hacer que el subsidio contribuya lo más eficientemente a la economía en su conjunto mediante el uso del crédito hipotecario.

De esta manera, se inició una reforma de la mano del Fondo MiVivienda, experimentando en las últimas dos décadas un crecimiento constante en el sector hipotecario y en la producción de viviendas para hogares de ingresos medios y bajos a través del Crédito MiVivienda y el programa complementario Techo Propio.

Para los hogares del segmento E y que no califican para un préstamo hipotecario, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento cuenta, además, con programas alternativos de subsidio enfocados en mejorar la infraestructura física de los barrios y la provisión de servicios e infraestructura de calidad en zonas de alta densidad.