

Oficina de Estudios Económicos
División de Estudios Fiscales

*Beneficios Tributarios del
sector de la construcción*

Yamile Angélica Medina W

Noviembre de 2007



Resumen

En el presente documento se describen los beneficios tributarios en materia de impuestos de orden nacional concedidos al sector de la construcción. El objetivo consiste en separar el análisis en aquellos beneficios otorgados del lado de la oferta de los concedidos del lado de la demanda.

El análisis señala, además del costo fiscal de cada tratamiento preferencial, que no todos los beneficios tributarios se constituyen como tales si se tiene en cuenta la tributación tanto de la sociedad como la del socio o dueño de la empresa. Este es el caso de los ingresos que se declaran como rentas exentas en la sociedad pero que por efectos de la Ley, cuando se realice la distribución de utilidades, se convierten en rentas que hacen parte de la base gravable del socio. Sin embargo, se muestra que el beneficio se puede aprovechar parcialmente o en su totalidad si no se distribuyen todas las utilidades o si la tasa de tributación del socio es menor a la de la sociedad.

Se destaca en el estudio, que si bien la existencia de los beneficios tributarios no es meritoria en todos los casos, es necesaria por cuanto la política de vivienda del país adolece de fallas que en el momento no hallan solución de otra manera.

Nota editorial

“Los Cuadernos de trabajo son documentos preparados en la Oficina de Estudios Económicos de la DIAN, en los que se analiza el sistema tributario colombiano, desde perspectivas teóricas y prácticas, con el propósito general de aportar elementos para la evaluación y continua construcción de una mejor administración tributaria y un régimen tributario impositivo más eficiente y equitativo.

Los puntos de vista expresados en los Cuadernos de Trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen la posición institucional de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”

Índice

	Pág.
PRESENTACIÓN.....	4
I. Beneficios Tributarios del lado de la oferta.....	5
A. Titularización de cartera hipotecaria.....	5
B. Exención en el impuesto de renta para ingresos de créditos VIS.....	11
C. Exención de renta a ingresos provenientes de arrendamientos de proyectos nuevos VIS.....	15
D. Exención de renta sobre ingresos de leasing habitacional.....	15
E. Devolución del IVA en materiales de construcción VIS.....	17
II. Beneficios Tributarios del lado de la demanda.....	20
A. Exención de retención en la fuente y/o impuesto a la renta a los intereses y corrección monetaria de créditos de vivienda.....	20
B. Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción AFC.....	21
III. Conclusiones.....	22
BIBLIOGRAFÍA.....	23

Índice de cuadros

Cuadro 1. Resumen de las operaciones de Titularización a Junio de 2007.....	9
Cuadro 2. Costo fiscal de la Titularización hipotecaria.....	10
Cuadro 3. Margen de rentabilidad promedio 2002-2004 de la Cartera hipotecaria VIS según fuentes de fondeo.....	12
Cuadro 4. Margen de rentabilidad año 2005 de la cartera hipotecaria VIS según fuentes de fondeo.....	12
Cuadro 5. Margen de rentabilidad promedio 2002-2004 de la Cartera hipotecaria NO VIS según fuentes de fondeo.....	13
Cuadro 6. Margen de rentabilidad año 2005 de la cartera hipotecaria NO VIS según fuentes de fondeo.....	13
Cuadro 7. Costo fiscal Año 2005 de la exención en renta a ingresos de créditos VIS.....	14
Cuadro 8. Costo fiscal Año 2006 de la exención en renta a ingresos de créditos VIS.....	14
Cuadro 9. Costo Fiscal del Leasing Habitacional.....	17
Cuadro 10. Costo Fiscal anual de la devolución del IVA en materiales de construcción VIS.....	19
Cuadro 11. Costo Fiscal de la devolución del IVA por tipo de VIS año 2005.....	19
Cuadro 12. Costo Fiscal de la deducción por intereses hipotecarios.....	20
Cuadro 13. Costo Fiscal del incentivo a largo plazo – Cuentas AFC.....	21

Índice de gráficas

Gráfica 1. Proceso de titularización.....	7
Gráfica 2. Inversionistas TIPS UVR.....	8
Gráfica 3. Inversionistas TIPS Pesos.....	8
Gráfica 4. Curva de rendimientos TES.....	9
Gráfica 5. Número y valor de las operaciones de leasing habitacional.....	17
Gráfica 6. Comportamiento de las devoluciones de IVA en materiales de construcción VIS efectuadas por la DIAN.....	18
Gráfica 7. Dinámica de las unidades culminadas de construcción VIS.....	18

Presentación

La alta sensibilidad de las decisiones, que conciernen al sector de la construcción, se explica porque sus repercusiones afectan de manera significativa el crecimiento, el bienestar y desarrollo del país. Por un lado, porque la creación de infraestructura y la tenencia de activos méritos como la vivienda implican para la población un mayor nivel en los índices de calidad de vida. Por otro, porque a través del flujo de servicios de consumo que se deriva de esta actividad, se permite que un gran número de personas tenga un medio de subsistencia o, bien, un instrumento de acumulación de riqueza que se ve reflejado en un mayor crecimiento de la economía.

Debido a lo anterior, se han presentado varias razones que justifican la introducción de incentivos tributarios para el sector en comento, tanto del lado de la demanda como de la oferta, haciendo de éste un sector especial, tanto dentro de la economía productiva como del sistema impositivo.

A continuación, se presenta un análisis de los principales beneficios tributarios con los que cuenta el sector de la construcción, en lo que se refiere a los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas nacionales. Se presentarán los cálculos respectivos del costo fiscal de cada tratamiento especial y algunos aspectos conceptuales que se pueden considerar, para analizar la pertinencia o no de estos beneficios.

De un lado, se estudiarán los beneficios que favorecen el lado de la oferta en materia de impuesto de renta como: la exención para la titularización de cartera hipotecaria, la exención para ingresos de créditos VIS, la exención a ingresos provenientes de arrendamientos de proyectos nuevos VIS, la exención sobre ingresos de leasing habitacional y, en cuanto al IVA, la devolución en materiales de construcción.

Del lado de la demanda se analizarán los beneficios otorgados por los ingresos depositados en las cuentas de Ahorro de fomento para la construcción y la deducción permitida en el impuesto de renta por el pago de intereses hipotecarios.

I. Beneficios Tributarios del lado de la oferta

Cuando se habla de los beneficios tributarios del lado de la oferta, se entiende que son aquellas ayudas o incentivos tributarios que son otorgados por parte del legislador a quienes ofrecen un servicio de financiación para la adquisición de vivienda o para la construcción de la misma o, en otros casos, son los estímulos impositivos directamente establecidos para los constructores de este bien mérito. Dentro de dichos beneficios, se mencionan las rentas exentas y las deducciones del impuesto de renta y las devoluciones en cuestión del IVA.

Dado que, de los cinco tratamientos tributarios especiales que se estudiarán a continuación, la mayoría se enmarca dentro del contexto de las rentas exentas, vale la pena aclarar en este aparte que, aunque usualmente se consideran como un beneficio impositivo, esta afirmación no es del todo cierta y merece una explicación:

Por efecto del artículo 49 del Estatuto Tributario, las utilidades que la sociedad distribuye libre de impuestos a los socios tienen un límite, el cual viene dado por el resultado de restar de la renta líquida gravable el impuesto básico pagado. De esta forma, la depuración de renta del socio evidencia que la renta que se declaró como exenta en la sociedad empieza a hacer parte de su base gravable para la liquidación del impuesto. Por ende, en una primera instancia, se puede decir que el socio no se hace acreedor del tratamiento preferencial que estaba en cabeza de la sociedad y, por lo tanto, lo que se consideraba un beneficio tributario se convierte en una simple prorrogación del pago del impuesto.

Sin embargo, a la anterior afirmación se interponen tres objeciones:

1. Si bien es cierto que el socio debe cancelar su impuesto sobre las utilidades remanentes, producto de sustraer de la renta líquida gravable el impuesto básico liquidado por la sociedad, y que, de esta forma, el socio debe pagar sobre la renta exenta de la compañía, también es cierto que existe un beneficio tributario parcial, en caso de que la tarifa del impuesto de renta que paga el socio sea menor a la que tuvo que tributar la sociedad.
2. Otra forma de que se presente un verdadero beneficio tributario, sucede cuando la sociedad distribuye las utilidades, hasta el monto definido por la ley, como ingresos no constitutivos de renta y, el resto, lo usa para financiar sus proyectos de inversión, en vez de apalancarse a través de una entidad financiera con un mayor costo financiero.
3. Finalmente, la renta exenta concedida a la sociedad se convierte en un beneficio impositivo pleno si el socio no declara el impuesto de renta o, en últimas, si evade el tributo.

En las siguientes líneas se describen los diferentes tratamientos fiscales que se han concedido de manera excepcional para el sector de la construcción y se trata de analizar su impacto en la economía del país y en el bienestar de la sociedad.

A. *Titularización de cartera hipotecaria:*

En un ambiente de acentuados desequilibrios financieros, originados en gran parte porque el financiamiento de largo plazo se fondeaba con recursos de corto plazo, por el alza de las tasas de interés, por el fracaso del sistema UPAC y la caída en los precios de la vivienda y, en general, por la crisis de la economía, se hizo necesario crear una ley marco de financiación de vivienda para que las operaciones de crédito fueran, de alguna manera, rentables para las instituciones crediticias y menos riesgosas para los deudores.

En razón a lo anteriormente expuesto, se sancionó la ley 546 de 1999, la cual creó nuevos esquemas de fondeo a través del mercado de capitales con bonos hipotecarios y la titularización de cartera, los cuales cuentan con la exención del impuesto de renta sobre los rendimientos que se asocian a estas operaciones y con una garantía de la Nación para los bonos hipotecarios que financian cartera VIS subsidiable y para papeles emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable

Ley 546 de 1999, artículo 16. Beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorro a largo plazo para la financiación de vivienda. Estarán exentos del impuesto de renta y complementarios, los rendimientos financieros causados durante la vigencia de los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y de los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, siempre que el plazo previsto para su vencimiento no sea inferior a cinco (5) años. Los títulos y bonos aquí previstos, que estarán expresados en UVR, podrán dividirse en cupones representativos de capital y/o intereses. En todo caso, los títulos o bonos deberán contemplar condiciones de amortización similares a las de los créditos que les dieron origen.

Para efectos de gozar del beneficio de que trata este artículo, los títulos o bonos no podrán ser readquiridos o redimidos por su emisor.

Gozarán del beneficio aquí consagrado los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria y los bonos hipotecarios de que trata la presente ley, que se coloquen en el mercado dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha de expedición de la presente ley.

En ningún caso el componente inflacionario o mantenimiento de valor de dichos títulos o bonos constituirá un ingreso gravable.

Posteriormente, con la ley 788 de 2002, se amplió la vigencia de este beneficio hasta el 31 de enero de 2006 y, luego, con la ley 964 de 2005, se extendió hasta el 2010, y se le quitó la obligatoriedad de que los bonos estuvieran expresados en UVR. Dicho aplazamiento se relaciona, en parte, al tema jurídico de reglamentación pero también se explica por el tiempo que se demoró la estructuración financiera e institucional del proceso de titularización.

Adicionalmente, con las leyes mencionadas se estableció otro beneficio tributario para los bonos hipotecarios y los títulos emitidos en procesos de titularización de cartera hipotecaria: los inversionistas de este tipo de papeles no estarán sujetos a la restricción señalada en el artículo 177-1 del Estatuto Tributario, es decir, que la administración tributaria les aceptará los costos y deducciones que presenten en sus declaraciones de renta, que se relacionen con la financiación de la compra de los títulos y bonos de fondeo de largo plazo, a pesar de que las rentas de este tipo de inversión estén exentas.

De esta manera, la Ley 546 de 1999 abrió paso a un esquema de financiación, pionero en Latinoamérica, en el que el crédito hipotecario de largo plazo es fondeado con recursos de largo plazo, a través de los bonos y títulos hipotecarios los cuales cuentan con importantes incentivos tributarios.

La definición de bonos y títulos hipotecarios se enuncia seguidamente para visualizar de una mejor manera el instrumento objeto de la exención tributaria.

“Los Bonos hipotecarios son títulos valores de contenido crediticio, emitidos directamente por los establecimientos de crédito, que tienen como finalidad exclusiva obtener liquidez para poder cumplir con nuevos contratos de crédito para la construcción de vivienda y su financiación a largo plazo. Estos títulos valores se encuentran respaldados por un activo: los créditos hipotecarios, propiedad del establecimiento de crédito acreedor y, a su vez, emisor de los bonos hipotecarios.

Por su parte, los títulos hipotecarios, son títulos valores que pueden ser de participación y contenido crediticio, emitidos por medio de procesos de titularización llevados a cabo por los establecimientos de crédito y otras entidades que generen crédito hipotecario como cooperativas de empleados, fondos de empleados, Fondo Nacional del Ahorro, entre otros.”¹

Siendo así, en lo referente a los bonos hipotecarios, la emisión está respaldada por el patrimonio del establecimiento de crédito y, consecuentemente, el emisor no puede vender, ni ceder, ni transferir los créditos. Por su lado, los títulos hipotecarios pueden tener una emisión directa o indirecta. Es directa, cuando los establecimientos de crédito son los que emiten los títulos, haciendo una separación patrimonial de los activos titularizados, para que su flujo de caja sea exclusivo para el pago de los títulos emitidos. La emisión es indirecta, cuando los establecimientos de crédito transfieren los créditos y las garantías y los derechos sobre los mismos a sociedades titularizadoras como La Titularizadora Colombiana S.A (que entró en funcionamiento en el año 2002), a sociedades fiduciarias que administran patrimonio autónomo o a otras entidades autorizadas por el Gobierno Nacional, las cuales igualmente hacen una separación patrimonial para garantizar el pago de los títulos.

Se puede considerar que, en general, las fases de la titularización son: en primera instancia, la selección de las hipotecas, después, la estructuración financiera y jurídica de la cartera, seguidamente, la venta de las hipotecas a una sociedad que se encarga de la gestión de la titularización, lo cual incluye la creación de las universalidades o del vehículo como también la emisión de los títulos y su administración. La fase final de la titularización es la adquisición de los títulos por parte de los inversores. Para una mayor ilustración, se presenta el gráfico 1, el cual muestra todo el proceso de titularización hipotecaria.

Este gráfico señala el siguiente procedimiento: existen unos particulares que contraen obligaciones hipotecarias con los bancos originadores de créditos. Estos últimos, con el objetivo de mejorar la gestión del riesgo, de dar liquidez a las hipotecas y de aumentar su rentabilidad, venden la cartera a una sociedad titularizadora, la cual crea y administra una estructura autofinanciada llamada universalidad, que tiene la calidad de un fideicomiso, cuyos activos son las hipotecas y los pasivos, los títulos. El banco originador ya no tiene entonces los derechos sobre las hipotecas pero continúa con la gestión de cobro ante el cliente a cambio de una comisión preestablecida con la titularizadora. Los títulos ya estructurados pasan a ser calificados por una agencia especializada en el tema y se constituyen las garantías y aseguramientos necesarios para la emisión. Una vez terminado este proceso, se realiza la emisión respectiva, cuyos compradores, por lo general, son institucionales (fondos de inversión, fondos de pensiones y cesantías, compañías de seguros, bancos, entre otros), dada la dificultad para valorar los títulos. Sin embargo, estos compradores pueden, a su vez, vender a sus ahorradores o particulares los títulos o bonos convertidos en otro tipo de activos.

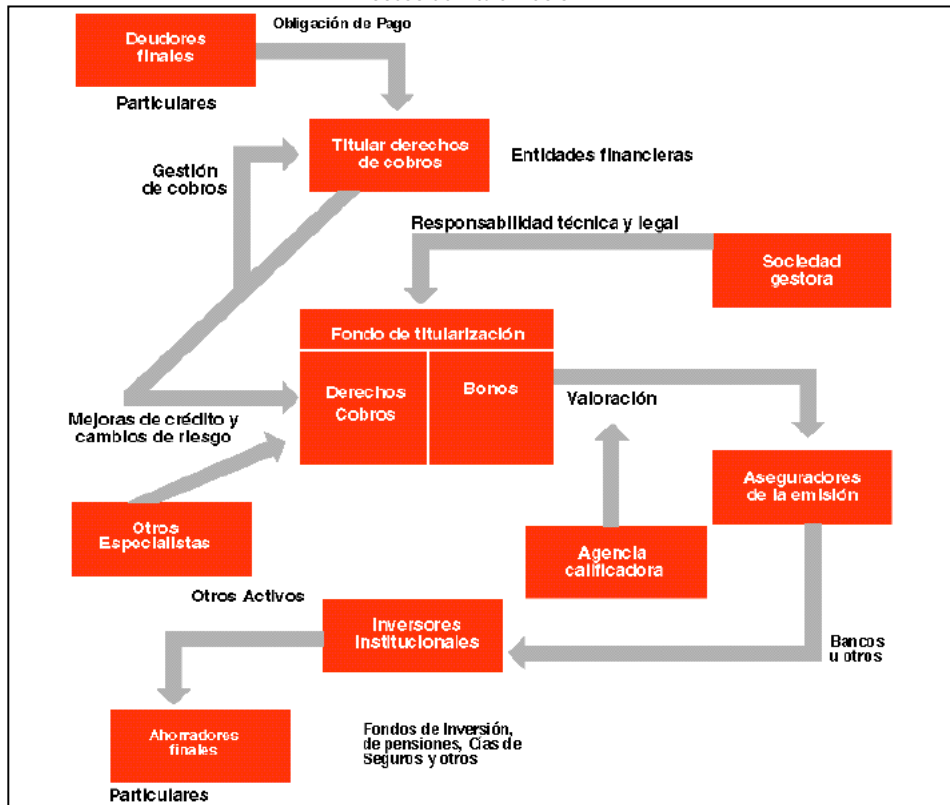
Con los títulos hipotecarios se crea entonces un mercado secundario de hipotecas que incita la entrada de nuevos competidores originadores en el mercado hipotecario, puesto que los intermediadores se benefician de la eliminación del riesgo de mercado² y de liquidez, al vender su

¹ “¿Cuál es la diferencia entre un bono hipotecario y un título hipotecario?”. Titularizadora Colombiana S.A. Boletín No. 13 Noviembre de 2004

² Definición riesgo de mercado: Es la contingencia de pérdida o ganancia potencial en el valor de las posiciones activas, pasivas o contingentes de una sociedad comisionista, por cambios en variables tales como las tasas de interés, la tasa de cambio y precios, bien sea en pesos o en moneda extranjera.

cartera y ser transformada en varios títulos valores, vendidos a diferentes inversionistas entre los cuales se diversifica el riesgo de crédito³, a la vez que obtienen nuevos recursos para el otorgamiento de más créditos. Por lo tanto, se desliga la ampliación de la base de clientes de la exposición al riesgo.

Gráfica 1
Proceso de Titularización

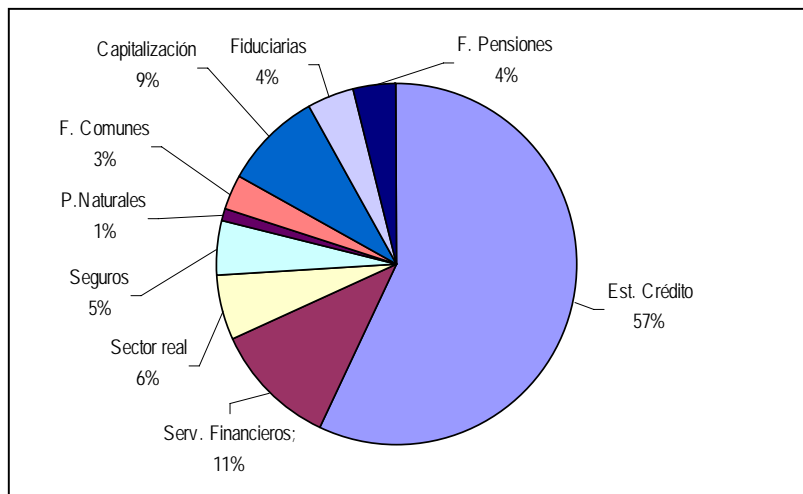


Fuente: Exposición de Beralides Alberdi, funcionaria del Banco Mundial. "La titularización de hipotecas en el mercado de valores"

En cuanto a la tenencia de los títulos, se evidencia que en el caso de los TIPS en UVR (gráfica 2), en su mayoría, se encuentra en manos de los establecimientos de crédito (57%) y tan sólo un 3.7% está en cabeza de los Fondos de pensiones y cesantías. En el primer caso, la inversión en TIPS se debe a un exceso de liquidez, mientras que, en el caso de los fondos, su baja participación se puede explicar por la distorsión tributaria ocasionada por la exención impositiva que hace que para ellos no sea rentable este tipo de títulos.

³ Definición riesgo de crédito: es la posibilidad de que una entidad incurra en pérdidas y se disminuya el valor de sus activos, como consecuencia de que sus deudores o contraparte fallen en el cumplimiento oportuno o cumplan imperfectamente los términos acordados en los contratos de crédito.

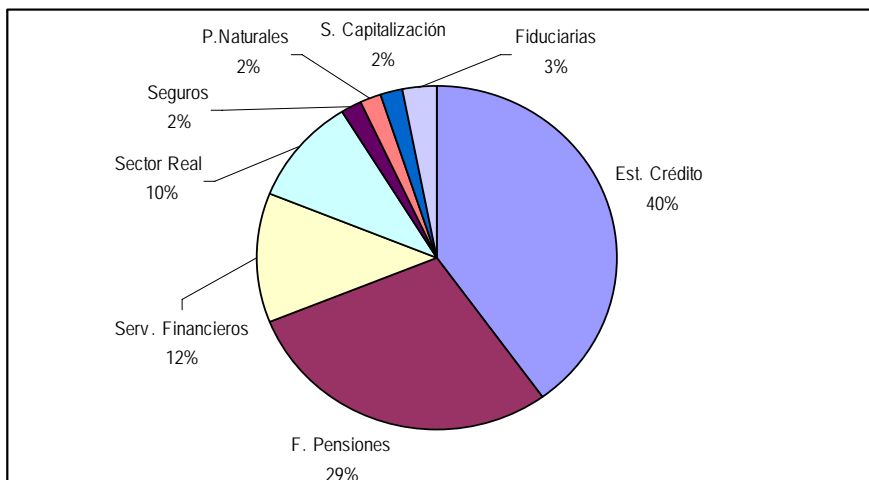
Gráfica 2
Inversionistas TIPS UVR



Fuente: Titularizadora Colombiana.

El escenario cambia cuando se habla de TIPS en pesos (gráfica 3). Por un lado, se tiene que por las condiciones macroeconómicas de disminución en las tasas de interés y por efecto de la exención tributaria, la tasa de colocación de estos títulos hipotecarios se ha hecho más comparable o competitiva frente a la tasa que ofrecen los títulos valores del Gobierno Nacional (TES). De este modo los Fondos han optado por diversificar su portafolio e invertir a largo plazo no solamente en TES sino también en TIPS en pesos. Por el contrario, los establecimientos de crédito cambiaron su posición de portafolio para adquirir más liquidez y por eso presentan una menor participación en la compra de los títulos.

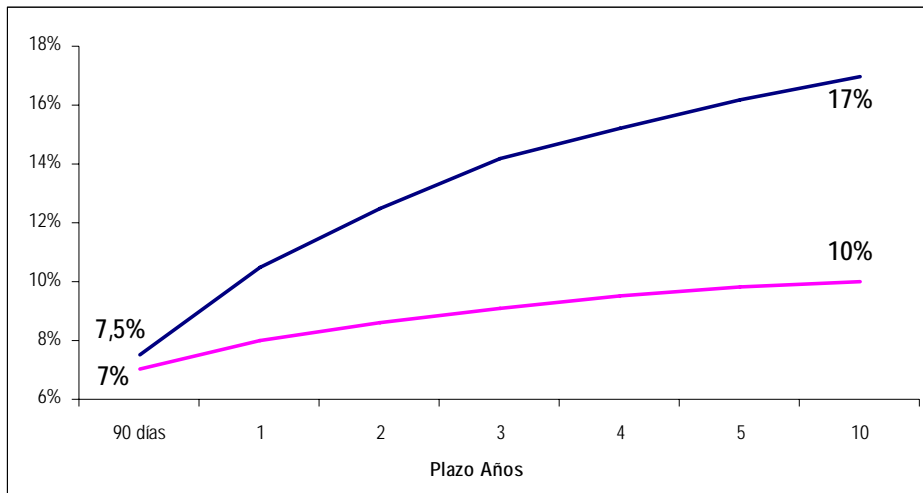
Gráfica 3
Inversionistas TIPS Pesos



Fuente: Titularizadora Colombiana

Las curvas de rendimientos de los TES (gráfica 4) de los años 2002 y 2006 muestran la importante disminución de las tasas de interés de largo plazo, la cual ha permitido que el mercado de títulos hipotecarios se dinamice más.

Gráfica 4
Curva de rendimientos TES



Fuente: Titularizadora Colombiana con base en información de Bloomberg

En el año 2002 la tasa de interés de largo plazo era de 17% mientras que la de corto plazo era de 7.5%. El gran diferencial entre el corto y el largo plazo (9.5%) hacía que los establecimientos de crédito prefirieran fondearse al 7.5% cubriendo los riesgos implícitos en esa captación, a través de una tasa de colocación más alta. Esta situación cambió en el año 2006 porque la tasa de largo plazo descendió a 10% y, consecuentemente, el diferencial entre plazos disminuyó a 3%. Las implicaciones, desde luego, se reflejaron para el 2006 en que el valor de los desembolsos hipotecarios presentó un crecimiento anual del 95% para vivienda No VIS y 49% para vivienda tipo VIS.

En este contexto, según las cifras de la Titularizadora Colombiana (cuadro 1), aproximadamente, el 30% de la cartera de los bancos se ha titularizado, con emisiones por 5.26 billones de TIPS en UVR y pesos (Titularizaciones de cartera hipotecaria vigente, la cual puede ser VIS (Vivienda de Interés social) o No-VIS); y 1.02 billones de TECH (Titularizaciones de cartera hipotecaria vencida).

Cuadro 1
Resumen de las operaciones de titularización a Abril de 2007

Emisiones	Número	Valor cartera \$billones de pesos	Valor emisiones \$billones de pesos
TIPS UVR	8	4,13	3,96
TIPS Pesos	4	1,28	1,30
TECH	3	0,40	1,02
TOTAL	15	5,81	6,28

Fuente: Titularizadora Colombiana S.A. Abril 2007

De otro lado, con base en la información de saldos de cartera titularizada a Agosto de 2007, es posible aproximar el costo fiscal del beneficio tributario en comento para el año 2007 (cuadro 2). En general, se tiene que existe en el mercado un stock de títulos hipotecarios en circulación por valor de \$3.01 billones de pesos, lo cual es neto de las amortizaciones realizadas. Tomando una tasa de colocación de largo plazo de 10%, y con una tasa impositiva de 34% para el año 2007, el costo fiscal es de \$102 mil millones de pesos.

Cuadro 2
Costo fiscal de la titularización hipotecaria

Concepto		Cifras
Saldo de cartera titularizada	3,01	Billones de \$
Tasa de interés de largo plazo	10%	Porcentaje
Tasa impositiva	34%	Porcentaje
Costo fiscal	102,3	Miles de millones\$

Fuente: Titularizadora Colombiana. Información hasta agosto de 2007.

Fecha de consulta de la página web: 18 de octubre de 2007

Cálculos del Autor

Como se anotó en un principio, la titularización hipotecaria apareció como solución al problema de fondeo de las entidades financieras. Antes de su utilización, se enfrentaba el problema de captación de recursos de corto plazo para colocarlos a largo plazo. Ahora, las originadoras de créditos hipotecarios tienen la opción de titularizar su cartera y de, este modo, obtener recursos inmediatos, que pueden volver a colocar en el mercado de créditos para vivienda. Sin embargo, el éxito en la generación de recursos adicionales para vivienda, a través del mercado de capitales, depende de la disminución de las tasas de interés de largo plazo, cuyo comportamiento, a su vez, depende de la percepción del riesgo país, porque entre mejor sea, menor costo representa para la deuda pública de Colombia.

Es decir, que entre mayor confianza exista en la deuda soberana, menores tasas de interés de largo plazo se van a presentar y, por ende, menor va a ser el diferencial entre el costo de financiamiento de corto y el de largo plazo. En este momento, "el diferencial entre las tasas de interés de largo y corto plazo en Colombia supera incluso el de países como México. Esta distorsión es la que hace necesaria la existencia de mecanismos de intervención en el mercado como las exenciones tributarias"⁴.

Sin embargo, la evidencia señala que se ha empezado a presentar una tendencia decreciente en la evolución del diferencial de tasas, como resultado de unas favorables condiciones macroeconómicas en el país. De esta manera, es coherente afirmar que en aras de salvaguardar la estabilidad jurídica, el beneficio tributario de la titularización hipotecaria debe mantenerse hasta el año 2010, como está establecido actualmente en la ley, pero no debe extenderse más allá de esta fecha. De continuar la coyuntura actual, que permite la disminución en el diferencial de tasas, el beneficio tributario va a sobrepasar el umbral de compensación por el cual fue creado, para impulsar y desarrollar este mercado y, por lo tanto, no se justificaría el gasto tributario del Gobierno Nacional en este rubro.

En suma, la figura de titularización hipotecaria se caracteriza porque sus rendimientos están exentos del impuesto de renta, porque las utilidades en la venta de los títulos hipotecarios están exentas (dado que se especifican como rendimientos financieros) y porque los costos asociados a las operaciones de fondeo son deducibles, a pesar de ser imputables a rentas que se encuentran exentas. Sin embargo, cabe preguntarse hasta que punto dichos incentivos tributarios son realmente un beneficio:

Como ya se dijo anteriormente, la renta exenta puede o no ser un beneficio tributario dependiendo de cuánto distribuya el tenedor de los títulos hipotecarios a los respectivos socios o dueños del capital y de la tarifa a la cual tributen. Pese a esto, se sostiene que, gracias a la exención tributaria, se han logrado generar menores tasas de interés, otorgar créditos a tasas fijas en pesos y fondear los recursos de los establecimientos de crédito hipotecario a largo plazo.

En referencia a los costos y deducciones aceptados en la declaración de renta, y que son imputables a rentas exentas, estos constituyen una especie de beneficio tributario, en comparación con otras actividades que tienen rentas exentas y a las que no les son permitidos dichos costos y deducciones.

En lo referente a otros impuestos de orden nacional, la titularizadora cuenta con el derecho a la devolución del GMF, que se causa por la transferencia de los flujos en los procesos de movilización de cartera hipotecaria para vivienda (Ley 633 de 2000 artículo 881, reglamentado por el Decreto 752 de 2002).

⁴ En presentación del ICAV: "Financiamiento hipotecario y reforma tributaria" Agosto de 2006

B. Exención en el impuesto de renta para ingresos de créditos VIS:

La ley marco de vivienda instauró también la exención en el impuesto de renta para ingresos de créditos VIS, dada la dificultad para acceder al sistema financiero de las personas de los estratos más bajos y el alto riesgo crediticio inherente para este tipo de deudores, que se traduce en una escasa rentabilidad para los establecimientos de crédito.

Ley 546 de 1999, Art.56. Incentivos a la financiación de vivienda de interés social subsidiable. Adiciónase al Estatuto Tributario, el siguiente artículo: Las nuevas operaciones destinadas a la financiación de vivienda de interés social subsidiables, no generarán rentas gravables por el término de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

En forma complementaria a este beneficio, mediante la Ley 788 de 2002, artículo 13, se adicionó al Estatuto Tributario el artículo 177-1, el cual permite a los contribuyentes del sector financiero, deducir los costos y gastos inherentes a la operación de colocación de cartera VIS. En un principio tuvo vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2006, pero con la Ley 964 de 2005, se extendió hasta el 31 de Diciembre de 2010.

En el decreto reglamentario 2440 de 2005 se especificaron las particularidades de los artículos de ley anteriormente mencionados, en lo referente a definiciones, obligaciones y vigencias.

La existencia de este beneficio tributario, se explica por la ausencia de rentabilidad en las operaciones activas de VIS, ya que presentan dos limitaciones en este aspecto: primera, la regulación financiera coloca topes en las tasas de interés remuneratorio de los préstamos hipotecarios individuales a largo plazo, de proyectos de construcción de vivienda, y de vivienda de interés social (12.7 y 11 puntos porcentuales adicionales a la variación de la UVR, respectivamente). Segunda, los altos costos operativos y numerosos riesgos relacionados con los préstamos individuales de la cartera de VIS son muy altos en comparación al monto total de la misma.

Bajo las dos limitaciones mencionadas, las entidades financieras tienen márgenes de rentabilidad negativos. Por ende, se hace necesario que el Gobierno compense, mediante la exención y la deducción de costos, la brecha que hace falta para que este tipo de negocio se equilibre financieramente y, por lo tanto, sea viable. Así, los préstamos hipotecarios VIS se conceden con base en el retorno neto de impuestos.

La situación expuesta en las líneas anteriores, se ilustra con los cuadros que a continuación se presentan, los cuales contienen información de los márgenes de rentabilidad de las entidades originadoras de crédito, en dos momentos en el tiempo que se diferencian por sus condiciones macroeconómicas. En cada uno de los períodos, se señalan dos escenarios de rentabilidad, con y sin exención, y éstos, a su vez, se dividen teniendo en cuenta las fuentes de fondeo, corto y largo plazo.

El primer período de análisis es el comprendido entre el año 2002 y 2004. Como se observa en el cuadro No.3, tomado del libro "Desarrollo y perspectivas del financiamiento hipotecario en Colombia", publicado por el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV), el promedio de los años en mención se caracteriza por un comportamiento alcista en las tasas de interés y porque los resultados en términos de rentabilidad de las entidades sólo fueron satisfactorios en el corto plazo y, aun, por encima del equilibrio, debido a la existencia del beneficio tributario para los ingresos provenientes de cartera VIS.

Si se analiza el cuadro 3, la diferencia entre el corto y el largo plazos radica en que las entidades deben elegir entre fondear su cartera con recursos captados a la vista o, bien, con recursos obtenidos por la titularización de la cartera o con bonos hipotecarios de largo plazo. De ahí que el costo del pasivo sea la gran diferencia, puesto que, en el primer caso, la tasa de interés es más baja, pero se deben asumir más riesgos. De hecho, en el período de estudio, la diferencia entre las tasas de captación de corto y de largo plazos fue de 900 puntos básicos⁵.

Seguidamente, se encuentran los costos operativos o de administración, los cuales para el corto plazo son mayores que para el largo plazo, principalmente, porque las entidades deben asumir el costo de la red de captaciones, además del riesgo asociado a las variaciones en la tasa de interés, mientras que en el largo plazo básicamente se debe cancelar el costo de la comisión por la realización de la captación. En este punto, las entidades originadoras de crédito sólo obtienen márgenes de rentabilidad positivos en el corto plazo y antes de impuestos. Una vez se ha hecho el pago de impuestos y se tiene en cuenta la rentabilidad del accionista, los márgenes se tornan negativos. Solamente en el escenario de corto plazo y con exención, se obtiene un margen de rentabilidad positivo e inclusive elevado.

⁵ Ibid, pág. 240

Cuadro 3
Margen de rentabilidad promedio 2002-2004 de la Cartera hipotecaria VIS según fuentes de fondeo.

Fondeo	Sin exención		Con exención	
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo
Tasa cartera	18,0	18,0	18,0	18,0
Costo pasivo	5,6	14,8	5,6	14,8
Margen Financiero	12,4	3,2	12,4	3,2
Costo de captar	1,9	0,8	1,9	0,8
Seguros e impuestos	0,9	0,4	0,9	0,4
Pérdida esperada	4,3	4,3	4,3	4,3
Gastos administrativos crédito	4,9	4,9	4,9	4,9
Margen operativo	0,3	-7,2	0,3	-7,2
Impuestos (38,5%)	0,1	0,0	0,1	0,0
Exención			6,9	6,9
Rentabilidad del accionista	0,9	0,9	0,9	0,9
Margen total	-0,7	-8,1	6,2	-1,1

Fuente: ICAV. Desarrollo y perspectivas del financiamiento hipotecario en Colombia. Junio 2006

A partir del año 2005 (cuadro 4), los márgenes de rentabilidad cambiaron notablemente, ya que las tasas de largo plazo disminuyeron al igual que la siniestralidad y los costos operativos. Para este año, si se analiza el escenario sin el beneficio tributario, se obtienen resultados positivos en el corto plazo, mientras que en el largo plazo, los altos costos de fondeo prevalecen y reflejan una pérdida para las entidades. En cambio "Los resultados al introducir la exención tributaria se tornan positivos y elevados, independientemente de que el crédito se financie con cargo a recursos captados a corto o largo plazo"⁶

Cuadro 4
Margen de rentabilidad marginal año 2005 de la cartera hipotecaria VIS según fuentes de fondeo

Fondeo	Sin exención		Con exención	
	Corto plazo	Largo Plazo	Corto plazo	Largo Plazo
Tasa cartera	16,4	16,4	16,4	16,4
Costo pasivo	4,4	9,5	4,4	9,5
Margen Financiero	11,9	6,9	11,9	6,9
Costo de captar	1,2	0,8	1,2	0,8
Seguros e impuestos	0,9	0,4	0,9	0,4
Pérdida esperada	1,9	1,9	1,9	1,9
Gastos administrativos crédito	4,9	4,9	4,9	4,9
Margen operativo	3,1	-1,1	3,1	-1,1
Impuestos (38,5%)	1,2	0,0	1,2	0,0
Exención			6,3	6,3
Rentabilidad del accionista	0,9	0,9	0,9	0,9
Margen total	1,0	-2,0	7,3	4,4

Fuente: ICAV. Desarrollo y perspectivas del financiamiento hipotecario en Colombia. Junio 2006

Con esta evidencia, es claro que el efecto compensatorio, que pretende el beneficio tributario, se encuentra por encima del equilibrio que hace viable la operación y, más, si se trata del corto plazo, puesto que, en este caso, el costo de captación es menor. En general, se puede concluir que, en un ambiente de disminución en las tasas de interés de largo plazo, la exención tributaria tenderá a sobredimensionar la necesidad de compensar a las entidades originadoras de crédito.

⁶ Ibid. Pág. 247

De hecho, si se analizan los mismos cuadros presentados anteriormente, pero para la cartera hipotecaria NO VIS, se puede observar (cuadros 5 y 6) que el margen de rentabilidad total es mucho menor si se compara con el mismo indicador de la cartera hipotecaria VIS con exención⁷; lo cual se explica porque " por la vía de la exención tributaria sobre el rendimiento de la cartera, el gobierno estaba asumiendo parte del costo administrativo y del riesgo crediticio, que son más elevados, quedando el riesgo de mercado a cargo de la entidad financiera y del usuario del crédito"⁸.

Cuadro 5
Margen de rentabilidad promedio 2002-2004 de la Cartera hipotecaria NO VIS según fuentes de fondeo

Fondeo	Corto plazo	Largo Plazo
Tasa cartera	21,1	21,1
Costo pasivo	5,6	14,8
Margen Financiero	15,5	6,4
Costo de captar	1,9	0,8
Seguros e impuestos	0,9	0,4
Pérdida esperada	5,5	5,5
Gastos administrativos crédito	2,5	2,5
Margen operativo	4,7	-2,8
Impuestos (38,5%)	1,8	0,0
Exención		
Rentabilidad del accionista	0,9	0,9
Margen total	2,0	-3,7

Fuente: ICAV. Desarrollo y perspectivas del financiamiento hipotecario en Colombia. Junio 2006

Cuadro 6
Margen de rentabilidad marginal año 2005 de la cartera hipotecaria NO VIS según fuentes de fondeo

Fondeo	Corto plazo	Largo Plazo
Tasa cartera	19,4	19,4
Costo pasivo	4,4	9,5
Margen Financiero	15,0	9,9
Costo de captar	1,2	0,8
Seguros e impuestos	0,9	0,4
Pérdida esperada	1,5	1,5
Gastos administrativos crédito	2,5	2,5
Margen operativo	8,9	4,8
Impuestos (38,5%)	3,4	1,8
Exención		
Rentabilidad del accionista	0,9	0,9
Margen total	4,6	2,1

Fuente: ICAV. Desarrollo y perspectivas del financiamiento hipotecario en Colombia. Junio 2006

A continuación, se presenta el costo fiscal del beneficio tributario que estimula la oferta de crédito de vivienda de interés social para el año 2006. El cálculo se realizó a partir de la información registrada en los indicadores gerenciales de la Superintendencia Financiera, de donde se obtuvieron los ingresos de intereses por crédito de vivienda a Diciembre de 2005. Posteriormente, y en ausencia de datos discriminados entre VIS y no VIS, se tomó la información suministrada por el ICAV de análisis de desembolsos y subrogaciones por fecha de la cartera de vivienda. Esta información está organizada de acuerdo al año de desembolso y contiene la historia semestral, en términos de vigencia, de esos créditos

⁷ De acuerdo a los cuadros de márgenes de rentabilidad, para los años 2002- 2004, de cartera hipotecaria VIS y NO VIS, existe una diferencia de 4,2 puntos en el corto plazo y de 2.6 puntos en el largo plazo a favor de la entidades financieras cuando conceden créditos VIS. Para el año 2005 la diferencia se reduce entre VIS y no VIS de 2.7 y 2 puntos respectivamente para el corto y largo plazo.

⁸ Ibid. Pág. 250

hasta junio de 2006. Allí se pueden encontrar los créditos para vivienda VIS y No VIS, clasificados en productivos e improductivos de acuerdo a un plazo máximo de 120 días de mora.

Con el fin de determinar el porcentaje de créditos productivos vigentes a 2005 de cartera VIS, y teniendo en cuenta que el beneficio tributario consiste en que las operaciones de financiación de VIS no generan rentas gravables por el término de cinco años, se tomaron los saldos a diciembre de 2005 de los créditos que fueron desembolsados desde diciembre del año 2001, tanto para la cartera total como para la cartera VIS. Con base en estos resultados se calculó el porcentaje de créditos VIS en relación a la cartera total de vivienda. En el cuadro 7 se muestran los resultados y se estima, de esta forma, que el costo fiscal del beneficio tributario en comento es de \$220.515 millones de pesos.

Cuadro 7
Costo fiscal Año 2005 de la exención en renta a ingresos de créditos VIS

Concepto	Cifras en \$millones
Ingresos por créditos de vivienda*	1.095.215
Ingresos por créditos de vivienda FNA**	141.652
Proporción de créditos VIS***	46%
Ingresos por créditos VIS	572.767
Costo fiscal (tarifa impuesto de renta:38.5%)	220.515

*Fuente: Ingresos intereses cartera de vivienda del sistema total sin IOE. Indicadores gerenciales diciembre de 2005, publicados por la Superfinanciera en su página web. Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2007.

**Fuente: Ingresos intereses cartera de vivienda. Indicadores gerenciales publicados por la Superfinanciera.

***Fuente: Cálculos del autor con base en la información del ICAV en el análisis de desembolsos y subrogaciones por fecha.

Siguiendo el mismo procedimiento señalado anteriormente, se estimó el costo fiscal para el año 2006 (ver cuadro 8), el cual asciende a \$229.159 millones de pesos.

Cuadro 8
Costo fiscal Año 2006 de la exención en renta a ingresos de créditos VIS

Concepto	Cifras en \$millones
Ingresos por créditos de vivienda*	1.074.397
Ingresos por créditos de vivienda FNA**	149.527
Proporción de créditos VIS***	49%
Ingresos por créditos VIS	595.219
Costo fiscal (tarifa impuesto de renta:38.5%)	229.159

*Fuente: Ingresos intereses cartera de vivienda del sistema total sin IOE. Indicadores gerenciales diciembre de 2006, publicados por la Superfinanciera en su página web. Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2007.

**Fuente: Ingresos intereses cartera de vivienda. Indicadores gerenciales publicados por la Superfinanciera.

***Fuente: Cálculos del autor con base en la información del ICAV en el análisis de desembolsos y subrogaciones por fecha. La información estaba disponible sólo hasta junio de 2006

El costo fiscal por el otorgamiento de este beneficio tributario dependerá entonces, primeramente, del comportamiento de las tasas de interés y, luego, de la reducción en los costos operativos. Es decir, que la magnitud del beneficio tributario no se puede predecir fácilmente y, como se describió, la exención puede subestimar o sobrestimar la corrección necesaria para que las operaciones activas de VIS sean viables financieramente. Por lo tanto, una alternativa para incentivar la oferta de créditos VIS podría ser subsidiar directamente la tasa de interés.

Además, como sucede con la titularización de cartera, el incentivo tributario no es propiamente un beneficio impositivo después de que se reparten las utilidades. A los socios no se les traslada el tratamiento preferencial de la renta exenta, por lo cual ellos terminan pagando el impuesto de renta que no se pagó en cabeza de la sociedad. Se benefician, en la medida en que la renta exenta se puede capitalizar y posteriormente distribuir y también por la deducción de los costos imputables a rentas exentas, que en otra actividad no serían aceptados.

C. Exención de renta a ingresos provenientes de arrendamientos de proyectos nuevos VIS.

En el año 2003, se sancionó la ley 820, mediante la cual se abrió paso a una nueva forma de promover la disminución del déficit habitacional. Con esta ley se incluyó un nuevo incentivo tributario enfocado en la oferta de vivienda de interés social, que dice:

Ley 820 de 2003 Artículo 41. Fomento a la inversión. Con el propósito de incentivar la construcción de vivienda de interés social nueva, para arrendar a través de sociedades especializadas reglamentadas para el efecto, serán renta exenta los ingresos por ellas recibidos por concepto de cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción.

Así mismo, los fondos de inversión pueden invertir en inmuebles de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, y las rentas pagadas por estos Fondos de Inversión, originadas en cánones de arrendamiento de cada vivienda durante los diez (10) años siguientes a su construcción, serán renta exenta para el inversionista que la reciba, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal efecto.

El Estado podrá, tanto en su nivel nacional como territorial establecer subsidios a familias de escasos recursos para el alquiler de vivienda, cuando carezcan de ella. Tendrán derecho preferencial los desplazados por la violencia, las madres cabeza de familia y las personas de la tercera edad. El Gobierno establecerá los requisitos, condiciones y procedimientos para la asignación y uso de estos subsidios.

Parágrafo. La exención de que trata este artículo sólo será aplicable a las viviendas de interés social construidas con posterioridad a la expedición de esta ley. El Gobierno Nacional expedirá la reglamentación de que trata los incisos primero y segundo de este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la expedición de la presente ley.

Con el decreto 1789 de 2004 se reglamentó parcialmente el artículo 41, de la ley anteriormente mencionada, definiendo qué se entiende por: Sociedad especializada en arriendo, vivienda urbana, vivienda de interés social (VIS) y VIS nueva; especificando el beneficio tributario al que se refiere la ley 820 en el artículo 41 y determinando el valor de las viviendas para que proceda la exención y señalando los requisitos legales que debe cumplir la sociedad especializada en arriendo.

Sin embargo, después de la sanción de esta ley y del respectivo decreto reglamentario, no se tiene conocimiento de proyectos de construcción VIS, cuya oferta sea arrendar las unidades construidas. Las justificaciones ante la ausencia de arriendos de VIS nueva se deben, por un lado, a que el riesgo asociado al arrendamiento de este tipo de vivienda es más alto en comparación con cualquier otro y, por otro, a que el mercado se ha vaciado totalmente, es decir, que todo lo que se construye, se vende; y por lo tanto no hay estímulos económicos para aprovechar este beneficio tributario.

D. Exención de renta sobre ingresos de leasing habitacional.

A finales de la década de los 90, ante la problemática de innumerables personas que tuvieron que entregar sus bienes en dación de pago y la improductividad de los mismos en manos de las entidades crediticias, el Gobierno Nacional encontró como solución la figura de leasing habitacional. Mediante el artículo 1º de la ley 795 de 2003, se adicionó al Estatuto orgánico del sistema financiero el literal que habla acerca de las operaciones de leasing habitacional, que tienen por objeto bienes inmuebles destinados a vivienda y cuyo tratamiento contable y tributario corresponde al de leasing operativo para el arrendatario o locatario⁹.

El Decreto 779 de marzo 28 de 2003 estableció el tratamiento tributario del leasing habitacional, en paralelo al Decreto 777 de la misma fecha, el cual reglamentó las operaciones de este leasing, aunque este último fue derogado en Junio de 2004 mediante el Decreto 1787 salvo los artículos 10 y 11.

Se entiende por leasing habitacional, el contrato por el cual una entidad autorizada como un banco o una compañía de financiamiento comercial, entrega a un locatario o arrendatario la tenencia de un inmueble, que puede estar destinado o no a la adquisición de vivienda familiar. Se puede considerar el leasing habitacional como una forma de refinanciación, ya que el locatario no paga cuota inicial, paga mensualmente un canon de arrendamiento que incluye la amortización del capital y el interés o corrección monetaria y, al final de un plazo pactado previamente en el contrato, el locatario tiene la opción de devolverle a la entidad el inmueble o bien ejercer la opción compra según la cual debe cancelar un monto que no puede exceder el 30% del valor comercial para finalmente adquirir la vivienda.

⁹ En el artículo 127-1 del Estatuto Tributario se define y se explica cómo funciona el leasing operativo

Desde su inicio, se estableció que para el desarrollo de la operación en materia, las entidades autorizadas deberán dar prioridad a los deudores de créditos de vivienda que hayan entregado en dación de pago el respectivo bien inmueble. Lo anterior siempre y cuando tales personas naturales cumplan los requisitos legales mínimos relacionados con el respectivo análisis del riesgo crediticio.

Con respecto a los beneficios tributarios que caracterizan el leasing habitacional se debe tener en cuenta que existen incentivos tanto para el locatario como para el arrendador.

Para el locatario, funciona en la forma de leasing operativo, según el Decreto 779 de 2003, por lo cual le es permitida la deducción de intereses y/o corrección monetaria en el pago del impuesto de renta, con un límite que alcanza los \$25'726.000, para el año 2006, de acuerdo al artículo 387 del Estatuto tributario.

En el caso de los asalariados, sólo podrán solicitar la reducción en la base mensual de retención en la fuente, el costo financiero del leasing habitacional destinado a vivienda, limitado de igual forma como en el párrafo anterior.

De otro lado, se constituye en un beneficio para el locatario, el pago de los cánones de arrendamiento o el pago de la opción de compra del inmueble, con recursos provenientes de cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC), puesto que se consideran ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional para el trabajador.

Adicionalmente, el locatario no debe responder por el impuesto predial, dado que la entidad financiera es quien aparece como propietaria del inmueble, hasta tanto no se ejerza la opción de compra.

En cuanto al arrendador, mediante la ley 788 de 2002 se adicionó al Estatuto Tributario el siguiente artículo:

Artículo 207-2. Otras rentas exentas: Son rentas exentas las generadas por los siguientes conceptos, con los requisitos y controles que establezca el reglamento:

7. Los nuevos contratos de arrendamiento financiero con opción de compra (leasing), de inmuebles construidos para vivienda, con una duración no inferior a diez (10) años. Esta exención operará para los contratos suscritos dentro de los diez (10) años siguientes a la vigencia de la presente ley

Es importante decir que este es el único caso en el cual procede la limitación de costos y deducciones (establecida en el artículo 177-1 del Estatuto Tributario) asociada a una renta que se declara exenta.

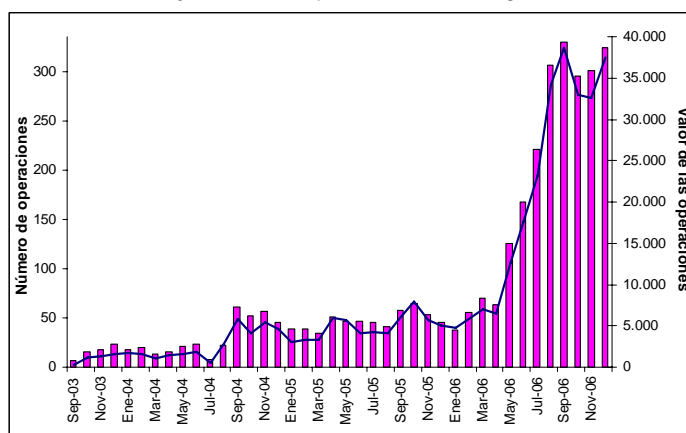
Finalmente, otro beneficio tributario que caracteriza el leasing habitacional tiene que ver con el impuesto de timbre nacional, el cual sólo se causa si no se ejerce la opción de compra.

En suma, la figura de leasing habitacional, si bien presenta importantes incentivos tributarios, tanto del lado del locatario como del arrendador, no es un mecanismo que haya sido utilizado ampliamente. Por un lado, porque compite con la exención a ingresos provenientes a ingresos de créditos VIS y, por otro, porque, como ya se explicó anteriormente, la renta exenta del arrendador no es un beneficio tributario sino una postergación del pago del impuesto en cabeza del socio. Por ende, aunque el leasing habitacional es muy atractivo para el locatario, por el lado del oferente no es tan rentable.

Según las cifras del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda hasta diciembre de 2006 se habían celebrado 3.279 contratos de leasing habitacional¹⁰. Como se observa en la gráfica 5, a partir del último año, se empezó a presentar un mayor número de operaciones de leasing, en gran parte debido al mayor conocimiento de los beneficios que implica este tipo de contrato. De hecho, la causa por la cual se creó el mecanismo de leasing habitacional, que fue la alta proporción de inmuebles dados en dación de pago, ya no se considera una problemática porque como lo afirma el ICAV: "El saldo del valor de los bienes recibidos en pago (incluye bienes inmuebles y muebles) que superó en promedio los \$1.1 billones en pesos constantes de 2005 entre 1999 y el 2002 viene cayendo hasta ubicarse en \$467 mil millones en diciembre de 2005".

¹⁰ Las cifras corresponden a las entidades afiliadas al ICAV como: Bancafé, Colmena, Colpatría, Conavi, Davivienda, AV Villas y Granahorrar.

Gráfica 5
Número y valor de las operaciones de leasing habitacional



Fuente: ICAV

En lo que corresponde al costo fiscal del leasing habitacional, se calcula para el arrendador, de acuerdo a las cifras de la Superintendencia Financiera a diciembre de 2005, que los ingresos operacionales, específicos al componente financiero de leasing habitacional de los bancos, ascendieron a \$10.890 millones y, para las compañías de financiamiento comercial, a \$3.173 millones. A noviembre de 2006, estas cifras aumentaron a \$17.428 y \$12.240 millones, respectivamente. Consecuentemente, con una tasa impositiva de 38.5%, se obtiene que el costo fiscal de este beneficio, en lo que respecta a los arrendadores, es el que se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 9
Costo Fiscal del Leasing Habitacional

Costo Fiscal anual	Bancos	Compañías de financiamiento comercial	Total
2005	4.192.743	1.221.771	5.414.514
2006	7.746.640	5.514.264	13.260.904

Fuente: Superfinanciera.

Cálculos del autor

E. *Devolución del IVA en materiales de construcción VIS.*

El alto déficit habitacional en los estratos bajos de la población colombiana, ha motivado a que el gobierno nacional encamine algunos de sus esfuerzos de política social, a través de instrumentos tributarios, como la devolución del IVA pagado en la adquisición de materiales para la construcción de vivienda de interés social. Esta es una forma de incentivar a los constructores, para que su oferta se extienda a segmentos poblacionales que representan altos riesgos de inversión, dadas sus condiciones socio-económicas.

La Ley 223 de 1995, consagró en el artículo 850 del Estatuto Tributario, el derecho a la devolución del impuesto sobre las ventas pagado en la adquisición de materiales de construcción para vivienda de interés social, a las entidades cuyos planes estén debidamente aprobados por el Inurbe, o por quien este organismo delegue. Consagró también que tendrán derecho a la devolución aquí prevista, las cooperativas, organizaciones no gubernamentales y otras entidades sin ánimo de lucro, que realicen planes de autoconstrucción, previamente aprobados por el Inurbe, o su delegado.

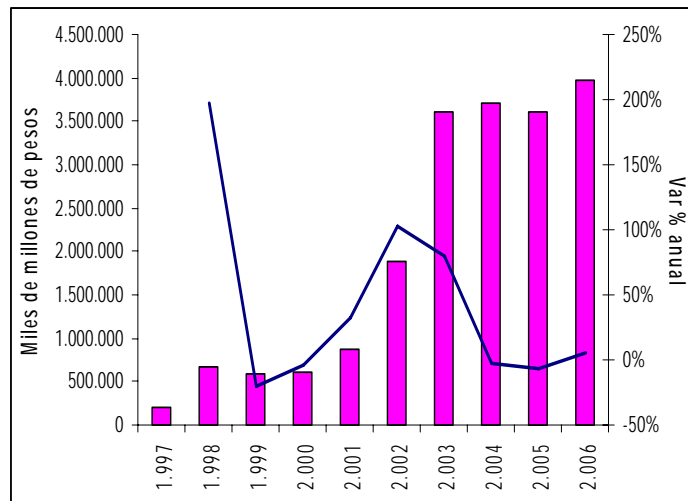
La coyuntura presentada con posterioridad a la promulgación de la anterior Ley se caracterizó por abusos de la normatividad por parte de algunos contribuyentes del impuesto al valor agregado. Por esta razón, con la Ley 633 de 2000, se adicionó al artículo 850 del Estatuto Tributario un segundo párrafo, el cual consagró nuevamente la devolución o compensación del IVA, pagado en la adquisición de materiales para la construcción de vivienda de interés social. Se estableció que la devolución o compensación se haría en una proporción de 4% del valor registrado en las escrituras de venta del inmueble nuevo, tal como lo adquiere su comprador o usuario final, cuyo valor no exceda las 2.800 UVT¹¹. La debida reglamentación de la devolución del IVA en materiales de construcción VIS se encuentra en el Decreto 1243 de 2001 que fue modificado en el artículo 1º por el Decreto 1854 de 2001.

¹¹ El Valor de una UVT a precios del año 2006 es de \$20.000

Bajo esta normatividad, se observa en la Gráfica 6 el comportamiento de las devoluciones que la DIAN ha efectuado entre 1997 y 2006. La evolución muestra que el nivel ha aumentado en términos absolutos, pero la variación anual señala que entre el año 1999 y 2002 se presentó un incremento constante de las devoluciones; en contraste con la tendencia a la baja exhibida hasta el año 2004, desde cuando prácticamente permanece constante.

En consecuencia, se puede concluir que la crisis del sector de la construcción no afectó la construcción de viviendas de interés social y que fue a partir del año 2003 cuando la construcción diferente a VIS se reactivó.

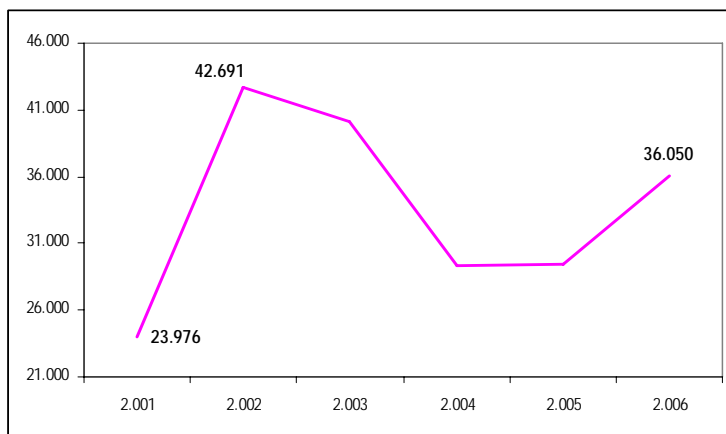
Gráfica 6
Comportamiento de las devoluciones de IVA en materiales de construcción VIS efectuadas por la DIAN



Fuente: Subdirección de Recaudación. DIAN.
Cálculos del autor tomando como año base el 2005.

Como era de esperarse, si se compara la anterior información con la del censo de edificaciones realizada por el DANE, (gráfica 7), la dinámica de las devoluciones refleja la evolución del total de las unidades culminadas.

Gráfica 7
Dinámica de las unidades culminadas de construcción VIS



Fuente: DANE. Estructura General del censo de edificaciones

Con la información de la DIAN de las devoluciones en materiales de construcción VIS, se tiene que el costo fiscal es de:

Cuadro 10
Costo Fiscal anual de la devolución del IVA en materiales de construcción VIS

Año	Costo fiscal en \$millones
2.005	36.075
2.006	37.970

El costo fiscal se puede expresar por tipo de vivienda de interés social, entendiéndose por tipo la clasificación que la ley hace de las viviendas, de acuerdo a su valor monetario, en términos del número de salarios mínimos legales vigentes:

- Tipo I: Hasta 50 smlv
- Tipo II: de 50 a 70 smlv
- Tipo III: de 70 a 100 smlv
- Tipo IV: de 100 a 135 smlv

Para lograr este objetivo es necesario acudir a la información de las encuestas realizadas por CAMACOL en los meses de marzo y septiembre del año 2005, ya que proporcionan el porcentaje de unidades construidas por tipo de VIS para la ciudad de Bogotá en ese año. Bajo el supuesto que Bogotá es una muestra representativa de la actividad constructora del país, se extrapolan dichos porcentajes para calcular el costo fiscal nacional por tipo de VIS:

Cuadro 11
Costo Fiscal de la devolución del IVA por tipo de VIS año 2005

Tipo VIS	Porcentaje reportado CAMACOL**	Costo fiscal en \$millones
Total		36.075
Tipo I	31%	11.183
Tipo II	22%	7.936
Tipo III	23%	8.297
Tipo IV	24%	8.658

En razón a que la promoción de la vivienda de Interés social es un propósito general del gobierno nacional, en el proyecto de reforma tributaria presentada en el año 2006, se quiso conciliar la simplificación de la legislación tributaria y el apoyo a la formalización de las constructoras de VIS, transfiriendo al presupuesto público el incentivo que hoy se otorga al sector de la construcción, en reconocimiento al IVA de los materiales empleados en la construcción de VIS. La propuesta inicial del gobierno, implicaba un gasto de 40 UVT por cada solución de VIS. Sin embargo, La Cámara Colombiana de la Construcción, CAMACOL, sostuvo en dicho momento que la utilidad del negocio de construcción, en vivienda de interés social tipo 1 y tipo 2, está proyectada en función de obtener la devolución (o compensación) del IVA y que, en el caso de la construcción de viviendas tipo 3 y tipo 4, la modificación en el monto de devolución o compensación, conducirá hacia el futuro a disminuir el área y las condiciones de las soluciones habitacionales, para preservar precios que permitan mantenerse en el rango de las VIS o a aumentar el valor de las soluciones, con lo cual disminuirá la oferta de vivienda de interés social.

De esta manera, en las conversaciones sostenidas con los representantes de los constructores, se plantearon dos posibles modificaciones a la propuesta inicial. La primera de ellas, establecer gastos diferenciados según los 4 tipos de VIS, pues, en cada uno de ellos se emplean distintas cantidades y calidades de materiales de construcción gravados con IVA, de manera que, en algunos casos, las 40 UVT resultan insuficientes para compensar el incentivo actual. En segundo término, se planteó la posibilidad de modificar el precio de estas viviendas, de forma que la eliminación de la devolución del IVA de materiales pudiera absorberse por esa vía. Al mismo tiempo, el Gobierno Nacional tenía que incrementar el valor del subsidio, para que el beneficiario no se viera afectado con los nuevos precios.

Finalmente, la Ley 1111 de 2006 no modificó de ninguna manera el actual incentivo de devolución del IVA en materiales de construcción de VIS, el cual, en efecto, es un beneficio tributario, porque devuelve el 4% del impuesto básico liquidado. Se conserva entonces este mecanismo de devolución, que no resulta transparente, pues, induce a mayores índices de evasión y puede afectar artificialmente los precios de la vivienda de interés social.

II. Beneficios Tributarios del lado de la demanda

Los beneficios tributarios, del lado de la demanda, se refieren a aquellos tratamientos especiales que son concedidos a los contribuyentes del impuesto de renta interesados en adquirir vivienda, obteniendo alguna compensación en materia fiscal. Los beneficios en cuestión son: la deducción permitida de los intereses hipotecarios y la aceptación como ingreso no constitutivo de renta de los recursos depositados en cuentas AFC.

Estudios realizados anteriormente muestran que los asalariados que pagan el impuesto de renta son aquellos de que se encuentran en el decil 10 de la población: "los 9 primeros deciles de la distribución de asalariados no pagan impuesto de renta, y ello ocurre así, en primer lugar, por la existencia de un amplio mínimo exento en el diseño de este impuesto pero, también, por una enorme concentración de los salarios (sólo el 8% de los asalariados percibe más de 3 salarios mínimos)"¹².

Teniendo en cuenta lo anterior, los beneficios tributarios, del lado de la demanda, para el sector de la construcción son regresivos. En parte, porque son beneficios concedidos a la población con los ingresos más altos del país, pero principalmente porque entre mayor sea la tasa impositiva, mayor es el beneficio obtenido, puesto que su cálculo es el monto a deducir multiplicado por la tarifa.

Por esta razón, en el proyecto de Ley 039, que se convirtió en la ley 1111 de 2006, el Gobierno tuvo la intención de simplificar y hacer más equitativo el sistema de tributación de los asalariados. La idea era quitar todos los beneficios tributarios, que actualmente funcionan de forma discriminada entre los contribuyentes, y establecer un mínimo exento de renta, común para todos, mucho mayor al que hoy existe. De esta manera, todos tendrían la misma exención que permitiría tener el mismo ingreso disponible para proyectos de inversión, como puede ser considerada la compra de la vivienda, sin incurrir en tratamientos especiales, que ahonden la problemática de la inequidad horizontal. Sin embargo, dicha intención se polarizó como una forma de eliminación total de los beneficios tributarios de los asalariados y por eso no tuvo éxito con el legislador.

A. Exención de retención en la fuente y/o impuesto a la renta a los intereses y corrección monetaria de créditos de vivienda.

Dentro de las primeras iniciativas del gobierno para promover la adquisición de vivienda se encuentra la exención de retención en la fuente y/o impuesto a la renta a los intereses y corrección monetaria de créditos de vivienda, la cual se estableció mediante el Decreto 2053 de 1974.

Los artículos 119 y 387 del Estatuto Tributario establecen el monto y el procedimiento para aplicar la exención en comento.

Se estima que el costo fiscal de este beneficio se acerca a los \$70 mil millones, aunque su impacto aumenta al considerar que también se concede una exención para los ingresos consignados en las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC). No obstante, la persona podrá optar por deducir los intereses hipotecarios o los pagos por salud y educación, siempre que el valor a disminuir mensualmente no supere el 15% del total de los ingresos gravados.

Cuadro 12
Costo Fiscal de Intereses Hipotecarios
Cifras en miles

CONCEPTO	VALOR \$
Monto promedio de crédito Hipotecario	45,533
Número de créditos	94.832
Total créditos hipotecarios	3.133.616
Cuota mensual	700
Interés hipotecario	6,4
Total Intereses Hipotecarios	608.505
Costo fiscal intereses hipotecarios	70.282

Fuente: ICAV

Elaboro: Oficina de Estudios Económicos

¹² ÁVILA, Javier; CRUZ, Angela. "La progresividad del sistema tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta". Cuaderno de trabajo. Oficina de Estudios Económicos. DIAN. Abril de 2006

B. Incentivo al ahorro de largo plazo para el fomento de la construcción AFC.

La Ley 488 de 1998, artículo 23, adicionó al Estatuto Tributario el artículo 126-4: Sumas destinadas por el trabajador al ahorro en las cuentas de fomento a la construcción

“Las sumas que destine el trabajador al ahorro a largo plazo en las cuentas de ahorro para el Fomento de la Construcción AFC no harán parte de la base gravable para aplicar la retención en la fuente y serán consideradas como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional, hasta una suma que no exceda del 30% de su ingreso laboral o tributario del año...”.

Con la Ley 1111 de 2006 se modificó este artículo, al permitir que los dineros depositados en estas cuentas se retiren antes de cinco años conservando el beneficio, siempre y cuando sea para la adquisición de vivienda, sea o no financiada por entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia financiera. En el evento en que la adquisición se realice sin financiación, previamente al retiro, deberá acreditarse ante la entidad financiera copia de la escritura de compraventa.

Los recursos captados a través de las cuentas de ahorro AFC, únicamente podrán ser destinados a financiar créditos hipotecarios o a la inversión en titularización de cartera originada en adquisición de vivienda.

La evidencia demuestra, según simulaciones que se han realizado, que: “es rentable invertir en vivienda haciendo uso de una cuenta AFC si el préstamo representa hasta el 56% del ingreso anual de una persona. La cota superior está delimitada por lo oneroso que se tornan los pagos de interés al endeudarse en exceso”¹³. Además debe tenerse en cuenta que “esta exención subsidia los prepagos a capital, generando una tasa de financiación hipotecaria efectiva menor que la contractual”¹⁴

Adicionalmente, vale la pena destacar que los depósitos de las cuentas AFC pueden provenir de aportes voluntarios para la pensión, los cuales también cuentan con incentivos tributarios; es decir que los contribuyentes pueden aprovechar ambos beneficios.

El costo fiscal de las cuentas AFC se estima en \$112 mil millones (Cuadro 13):

Cuadro 13
Estimación del costo fiscal de las cuentas AFC

Concepto	AFC	Unidades
Número de ahorradores ¹	63.386	número de cuentas
Ahorro promedio ²	878.417	pesos por mes
Total aportes al fondo	668.152	millones de pesos año
Tarifa de retención ³	16,8%	porcentaje
Valor de la retención promedio mensual	147.574	pesos por mes
Valor de la retención promedio anual	1.770.888	pesos por año
Total retención estimada	112.250	millones de pesos año

¹: Información suministrada por ICAV a agosto de 2007

²: Cálculos del ahorro promedio de pensiones utilizando IPC= 1,05

³: Corresponde a la tarifa promedio de personas naturales asalariados año gravable 2004

Elaboró: Oficina de Estudios Económicos OEE - DIAN

¹³ CLAVIJO, Sergio, JANNA Michel y MUÑOZ, Santiago. “La vivienda en Colombia: Sus determinantes socio-económicos y financieros” Anexo 2.Octubre de 2004. Pág 54.

¹⁴ ZEA, Camilo. “El mercado hipotecario secundario colombiano” en Reporte de estabilidad financiera del Banco de la República. Diciembre de 2003.

III. Conclusiones

A lo largo de este trabajo, se estudiaron los principales beneficios tributarios concedidos al sector de la construcción, tanto del lado de la oferta como de la demanda.

Del lado de la oferta, se inició explicando la figura de titularización hipotecaria. Alrededor del tema se encontró que para el despegue y consolidación de esta actividad fue necesaria la intervención del Gobierno nacional, a través del gasto tributario; sin embargo, se considera que, si las condiciones macroeconómicas actuales permanecen, el diferencial entre las tasas de interés de corto y largo plazo no sería tan grande y, por lo tanto, no se justificaría la exención de renta por un tiempo más prolongado de lo que está establecido hoy en día.

Otro beneficio concedido, por el lado de la oferta, es el de la exención sobre los ingresos de créditos VIS. Tras haber analizado las operaciones y aproximado el costo fiscal, se llegó a la conclusión de que este tratamiento especial en materia tributaria resulta excesivo y de gran beneficio para las entidades financieras puesto que, el efecto compensatorio que pretende el beneficio tributario, se encuentra por encima del equilibrio que hace viable la operación y, más, si se trata del corto plazo, ya que en este caso el costo de captación es menor. Se plantea al respecto, que una buena opción sería subsidiar la tasa de interés.

La exención para los arrendamientos de VIS, no ha tenido lugar dentro del gasto tributario del Gobierno debido a que no se ha presentado ningún proyecto que aproveche este beneficio tributario.

De otro lado, el leasing habitacional representa importantes beneficios para el locatario y para el arrendador. Para el primero, significa tener acceso a los beneficios de un leasing operativo, por lo cual le es permitida la deducción de intereses y/o corrección monetaria en el pago del impuesto de renta con un límite establecido por la ley. Para el segundo, resulta exenta toda renta que se derive del arrendamiento financiero.

El último beneficio que se consideró, del lado de la oferta de la construcción, fue el de la devolución del IVA para construcciones de vivienda interés social. Se estableció que la devolución o compensación se haría en una proporción de 4% del valor registrado en las escrituras de venta del inmueble nuevo, tal como lo adquiere su comprador o usuario final, cuyo valor no exceda las 2.800 UVT. En este caso, se tiene un beneficio pleno que de alguna manera se puede comportar como un canal de evasión ante la Administración Tributaria, sin embargo, hasta el momento, no ha habido un medio más eficaz, en materia de IVA, para contribuir a esta actividad meritoria.

Finalmente, se analizaron los beneficios del lado de la demanda, es decir, los tratamientos especiales para las cuentas AFC y la deducción de intereses hipotecarios que puedan realizar los asalariados. Al respecto, se sostiene que los dichos beneficios son regresivos. Por una parte, porque son concedidos a la población con los ingresos más altos del país, pero principalmente porque, entre mayor sea la tasa impositiva, mayor es el beneficio obtenido, puesto que su cálculo es el monto a deducir multiplicado por la tarifa.

En conclusión, la inexistencia de una política de vivienda lo suficientemente eficaz, obliga al Gobierno Nacional a actuar a través del gasto tributario con los beneficios impositivos anteriormente mencionados, para de esta manera subsanar las falencias en materias de déficit de vivienda.

Este propósito se ha desarrollado generando los incentivos necesarios para que: por un lado, las entidades financieras cumplan con su labor de intermediación sin tener que acudir a ninguna clase de discriminación que intente disminuir los riesgos de su negocio; de otro lado, para que los constructores de vivienda atiendan igualmente los sectores de la población que se encuentran en los deciles más bajos de la población y, finalmente, para que, en general, las personas naturales puedan ahorrar y tener acceso a una vivienda propia en condiciones asequibles.

Bibliografía

ASOBANCARIA (Junio 8 de 2007) Semana Económica No. 608: "Retos del mercado hipotecario"

ÁVILA, Javier; CRUZ, Ángela (Abril de 2006): "La progresividad del sistema tributario colombiano del orden nacional: Un análisis para el IVA y el impuesto sobre la renta". Cuaderno de trabajo. Oficina de Estudios Económicos. DIAN

BERALIDES Alberdi, funcionaria del Banco Mundial. Exposición: "La titularización de hipotecas en el mercado de valores"

CARRASQUILLA, Alberto (Agosto 2006): "Consideraciones sobre titularización en Colombia" Presentación en Foro: La vivienda y el mercado de capitales.

CLAVIJO, Sergio; JANNA Michel y MUÑOZ, Santiago (Octubre de 2004): "La vivienda en Colombia: Sus determinantes socio-económicos y financieros"
Anexo 2. Pág. 54.

CUELLAR, María Mercedes (Junio 2006): "Desarrollo y perspectivas del financiamiento hipotecario en Colombia" publicado por el Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (ICAV). Documento para discusión.

Decreto 1854 de 2001

Decreto 779 de marzo 28 de 2003

Decreto 777 de marzo 28 de 2003

Decreto 1787 de junio de 2004

Decreto reglamentario 2440 de 2005

DIAN, Estatuto tributario 2007

GUTIERREZ, Alberto. (Agosto de 2006) "Creando un nuevo sistema de financiación de vivienda". Exposición en el foro: LA VIVIENDA Y EL MERCADO DE CAPITALLES. Bogotá

INSTITUTO COLOMBIANO DE AHORRO Y VIVIENDA (ICAV) Presentación (Agosto de 2006): "Financiamiento hipotecario y reforma tributaria"

Ley 223 de 1995

Ley 546 de 1999

Ley 788 de 2002

Ley 820 de 2003

Ley 964 de 2005

TITULARIZADORA COLOMBIANA S.A. (Noviembre de 2004): "¿Cuál es la diferencia entre un bono hipotecario y un título hipotecario?" Boletín No. 13

TITULARIZADORA COLOMBIANA S.A. Presentación: "Primera emisión de títulos de títulos hipotecarios TIPS" en: <http://www.titularizadora.com/documentosweb/>

TITULARIZADORA COLOMBIANA S.A. (Junio de 2005): "Financiación de vivienda y titularización hipotecaria en Latinoamérica". Departamento de Planeación.

TITULARIZADORA COLOMBIANA S.A (Octubre de 2007): "Desarrollo de la Titularización hipotecaria. Importancia de beneficios tributarios"

VASQUEZ, David y CORVERA, María Teresa (Febrero de 2005): "El impuesto al valor agregado en la construcción. Antecedentes sobre Chile y legislación extranjera: Colombia, España y argentina". Biblioteca del Congreso nacional de Chile, departamento de estudios, extensión y publicaciones" Depesex/bcn/serie informes. Año XV, N° 142.

DIAN – Oficina de Estudios Económicos – Beneficios Tributarios del sector de la construcción.

VILLAR, Leonardo (Noviembre 2006): "El crédito hipotecario en Colombia: Evolución y condiciones para su ampliación" Presentación en el XXV Congreso interamericano de la industria de la construcción - CAMACOL

ZEA, Camilo (Diciembre de 2003): "El mercado hipotecario secundario colombiano" en Reporte de estabilidad financiera del Banco de la República.

Páginas WEB consultadas:

INSTITUTO COLOMBIANO DE AHORRO Y VIVIENDA www.icav.com

SUPERINTENDENCIA FINANCIERA: www.superfinanciera.gov.co

TITULARIZADORA COLOMBIANA S.A. www.titularizadora.com

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE) www.dane.gov.co